
Nodal governance och svensk terrorismbekämpning

Statsvetenskap med inriktning
Säkerhetspolitik, Påbyggnadskurs
Försvvarshögskolan
HT-12

Författare: Linn Andersson
Examinator: Charlotte Wagnsson
Handledare: Ronnie Hjort

ABSTRACT

Den här uppsatsen handlar om *nodal governance* som teori och analysverktyg. Syftet med uppsatsen är att undersöka på vilket sätt *nodal governance* är användbart i analysen av en svensk förvaltningskontext där främst offentliga aktörer samverkar och vilka teoretiska och metodologiska problem det eventuellt för med sig. Teorin har applicerats på en fallstudie som analyserar ett fall; svensk terrorismbekämpning.

Analysen har visat att visat på teoretiska utvecklingsmöjligheter för *nodal governance*. Dessutom har förslag till förfining av analysverktyget kunnat presenteras.

Studien har visat på möjligheterna och begränsningarna för *nodal governance* att beskriva och förklara den komplexa förvaltningsmiljö terrorismbekämpning organiseras i.

NYCKELORD: *nodal governance*, säkerhetsgovernance, förvaltning, terrorismbekämpning, terrorism

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Problemformulering.....	5
1.2 Frågeställningar.....	5
1.3 Syfte.....	5
1.4 Disposition.....	6
2. Teori.....	6
2.1 Förvaltningsstudier.....	6
2.1.1 Allmänna utgångspunkter i förvaltningsforskningen idag.....	6
2.1.2 Förvaltningsstudiers begränsningar.....	8
2.1.3 Tidigare forskning om terrorismbekämpning.....	10
2.2 Nodal governance.....	11
2.2.1 Teoretisk bakgrund.....	11
2.2.2 Varför <i>nodal governance</i> ?.....	12
2.2.3 Vad är <i>nodal governance</i> ?.....	14
2.2.4 <i>Nodal governance</i> och säkerhet.....	16
2.3 Övriga begrepp av betydelse.....	18
3. Metod.....	21
3.1 Forskningsproblemets karaktär.....	21
3.1.1 Fallstudie.....	21
3.2 Kvalitativ textanalys; en systematiserande metod.....	22
3.3 Operationaliseringar.....	24
3.4 Material.....	24
3.4.1 Litteratur.....	24
3.4.2 Empiriskt material.....	25
4. Fallstudie.....	26
4.1 Analysverktyg.....	26
4.1.1 Operationella indikatorer.....	26
4.2 Analys.....	27
5. Diskussion och utvärdering av <i>nodal governance</i>	37
5.1 Metodologiska aspekter.....	37
5.2 Teoretiska aspekter.....	39
6. Slutsatser.....	40
Källor.....	42

1. Inledning

Inom statsvetenskapen har det länge varit intressant att studera de aktörer i samhället som är knutna till staten. Inom den statliga förvaltningen är myndigheter några av de aktörer som studeras ingående. Myndigheter granskas bland annat utifrån ideal så som de demokratiska och byråkratiska idealen. De kan också jämföras mot de regelverk som styr deras arbete. På senare tid har även privata aktörer och relationen mellan det privata och statliga blivit intressant att granska. Men det har uppstått en problematik som grundar sig i att konventionella sätt för att beskriva och analysera förvaltningen inte längre räcker till.

Bekämpning av terrorism är ett typiskt problematiskt förvaltningsområde, där förvaltningsforskningens traditionella teoretiska modeller inte längre har täckning. Det är dels ett förvaltningsområde som hamnat i gråzonen mellan de säkerhetsfrågorna som rör "staten" och främst hanteras av säkerhets- och utrikespolitiken och de inrikesbetonade säkerhetsfrågorna som rör "samhället" och den polisiära verksamheten. I likhet med andra förvaltningsfrågor idag karakteriseras det också av gränsöverskridande samarbete mellan aktörer och länder. Det gör förvaltningen mer komplex då styrning, ledning, reglering och utförande sker på fler nivåer och fler fysiska platser. Det kan innebära en ökad effekt och effektivitet men också bli svårare att överblicka. Terrorismbekämpningens metoder eller effektivitet kommer inte värderas här, utan det är organiseringen av den som är intressant.

Trots svårigheterna bör det rimligen finnas metoder för att, på ett systematiskt sätt, analysera och kartlägga den moderna förvaltningen så att kunskap om dess former och funktioner kan upprätthållas. För statsvetenskapen finns det därför incitament att pröva nya vägar för att även i fortsättningen kunna granska förvaltning, svensk som internationell. Frågan är bara hur?

Inom ramen för säkerhetsfrågor finns det en rad forskare verksamma inom framförallt sociologi och kriminologi som har börjat använda sig av något som kallas *nodal governance*. Det syftar till att kartlägga och förstå noder och aktörer som på ett eller annat sätt skapar säkerhet, eller för den delen osäkerhet. Det är ännu inte någon enhetlig teoretisk eller metodologisk skola. Det har fördelen av att inte vara bunden till en viss typ av förvaltning utan kan appliceras på nationella eller transnationella nätverk eller aktörer och hantera aktörer med olika grad av offentligt respektive privat ägarskap.

Undersökningen som följer kommer handla om förvaltning. Det kommer särskilt handla om hur *nodal governance* principer kan användas för att analysera hur den svenska förvaltningen är arrangerad i fråga om terrorismbekämpning.

1.1 Problemformulering

Det finns som beskrivet ovan, ett antal problemområden som möts i frågan om hur svensk terrorismbekämpning organiseras. Från att en enskild myndighet har hanterat ett förvaltningsområde ser vi nu att det krävs flera myndigheter för att hantera något som hotet om terrorism. Som ovan nämnts måste ett teoretiskt ramverk som appliceras på det här förvaltningsområdet kunna hantera styrning, ledning, reglering och utförande på flera nivåer och fysiska och organisatoriska platser samtidigt.

Det är fortfarande intressant att förstå enskilda beståndsdelar men det bör rimligen också finnas möjligheter att beskriva helheten beståndsdelarna ingår i. Det finns alltså ett behov av att på ett ordnat sätt kunna studera förvaltning av politiska frågor som rör säkerhet i en komplex miljö. Därmed behövs teoretiska ramverk som kan lösa den uppgiften.

Ett sådant ramverk är *nodal governance*. Det är inget färdigt analysverktyg att applicera på svensk terrorismbekämpning rakt av, utan litteraturen som hanterar *nodal governance* kräver i sig en viss bearbetning för att sedan kunna översättas i ett analysinstrument.

Det är heller inte självklart att ett sådant verktyg fungerar eftersom att tidigare varianter 1) inte testats i ett svenskt sammanhang och 2) i första hand applicerats på noder eller nätverk med hög andel av privata aktörer.

Därför måste det analysverktyget genomgå ett test för att se hur pass användbart det egentligen är i en svensk miljö där ett antal myndigheter står i centrum. Det behöver sjösättas och lastas så att dess flytförmåga prövas. Förhoppningsvis visar det sig också då vart det springer läck, och var det kommer behövas mer tjära och drev.

1.2 Frågeställningar

För att hantera problemformuleringen ovan kommer följande frågeställningar användas för att skapa en struktur i undersökningen och analysen som följer nedan;

- På vilket sätt är *nodal governance* användbart i studiet av svensk förvaltning, där förvaltningen präglas av komplexitet som i fallet terrorismbekämpning?
- Vilka är de teoretiska och metodologiska fördelarna och bristerna med det analysverktyg som baseras på *nodal governance* och här används för att analysera svensk terrorismbekämpning?

1.3 Syfte

I den här studien kommer det teoretiska ramverket *nodal governance* testas i en fallstudie som rör svensk terrorismbekämpning. Syftet är att undersöka på vilket sätt *nodal governance* är användbart i

analysen av en svensk förvaltningskontext där främst offentliga aktörer samverkar och vilka teoretiska och metodologiska problem det eventuellt för med sig.

1.4 Disposition

När forskningsproblemet, frågeställningarna och syftet nu klargjorts kommer dispositionen av resterande delar av uppsatsen presenteras.

Först kommer studiens teoretiska bakgrund och annan relevant forskning beskrivas. Sedan kommer studiens centrala teori, *nodal governance*, beskrivas på djupet. Därefter presenteras de metodologiska valen som ligger till grund för undersökningen. Innan fallstudien genomförs klargörs de operationella indikatorerna, med andra ord analysverktyget. Sist ut att avhandlas är en utvärdering av *nodal governance* och frågeställningarna.

2. Teori

Nedan kommer forskningsproblemet, och de relevanta forskningsfältens, teoretiska bakgrund beskrivas. Därför kommer sedan studiens centrala teoretiska ramverk, *nodal governance*, presenteras och hur den kompletterar de andra teoriernas begränsningar. Sist definieras några begrepp av mer allmän betydelse som förekommer i uppsatsen.

2.1 Förvaltningsstudier

Förvaltningsstudier tas upp här eftersom att det är det "naturliga" forskningsfältet att relatera till när det gäller undersökningar av den offentliga förvaltningen. Inom forskningsfältet har det dock konstaterats att det finns brister i teoribildningarna för att kunna förklara mer komplexa sammanhang av förvaltning.

Governance tas upp mer detaljerat tillsammans med *nodal governance*, eftersom att det har en så pass tydlig anknytning till just det teoretiska ramverket, även om det också är knutet till förvaltningsforskning.

2.1.1 Allmänna utgångspunkter i förvaltningsforskningen idag

Förvaltningsstudier utgår inte från någon sammanhållen teoribildning. Likaså finns ingen självklar metod för att studera förvaltning, utan valen av teori och metod måste vid varje tillfälle göras utifrån den empiri som ska studeras (Premfors et al, 2009: 17). Men det går att, i all enkelhet, beskriva forskningsfältet som att det inriktas mot två huvudsakliga problemområden. Det ena är förvaltningsorganisationernas inre förhållanden och det andra är organisationernas relationer till omgivningen. Till de inre förhållandena räknas aspekterna värden och resurser, strukturering, roller, rum, processer och kultur. Till de externa förhållandena räknas relationerna till politikerna i regering och riksdag, domstolar, intressegrupper, politiska partier, massmedia, medborgarna och klienter (Lundquist, 1992: 32).

En problematik som också är vanligt förekommande ämne inom förvaltningsstudier är dynamiken mellan demokrativärden och effektivitetsvärde. Det är inget renodlat motsatspar men det uppmärksammar en aspekt av relationen mellan demokrati och byråkrati (Premfors et al, 2009: 17).

Den makt byråkratin har kan beskrivas genom tre olika aspekter. Det är byråkratin pluralistiska drag, byråkratin som nätverk och byråkratin institutionella drag (2009: 41). Pluralismstraditionen undersöker byråkratin i dess roll som både politisk arena och politisk aktör. Det handlar kort om hur tjänstemannakåren arbetar, till exempel utefter den professionella eller rationella aktörsrollen, och hur deras relation till politikerna och medborgarna ser ut (2009: 42f). Inom ramen för forskningstraditionen som rymmer temat byråkratiska nätverk är intresset för forskningen byråkratin relation till externa grupper och intressen. Sammanfattningsvis är det intressant hur tjänstemännen påverkas av de externa intressenas och därmed hur det kan resultera i ett agerande som går emot politiska beslut. Relationen mellan det offentliga och det icke-offentliga går också under beteckningen korporatism (2009: 44).

Ett annat begreppspar som illustrerar innehållet i förvaltningsstudier är det offentliga och det privata. I det privata ryms både marknaden och de sociala relationer som inte präglas av köp-och sälj-logik, så som familjrelationer. Det privata som inte är präglad av marknadsmekanismer kan kalla civilsamhället (2009: 21).

Ytterligare ett forskningsområde inom förvaltningsforskning har bäring på de offentliga organisationernas institutionella drag, alltså vilka idéer och normer som tas för givet i ett visst sammanhang (2009: 45).

Statens roll är också ett ämne för förvaltningsforskningen. Det finns tre huvudsakliga perspektiv på staten och förvaltningen som har generellt har förekommit i debatten om hur staten ska organiseras. Dessa tre är den folkstyrda, lagstyrda respektive marknadsstyrda förvaltningen. Igenom dessa tre perspektiv kan statens ses som demokratin redskap, en tvångsordning respektive en serviceproducent (Petersson, 2007: 15f). Dessa perspektiv, byråkrati-demokrati, privat-offentligt och statens roll är intressant även för *nodal governance*, vilket beskrivs nedan.

Det finns ytterligare fler problemströmmar som präglar studiet av förvaltning idag. Den ekonomiska aspekten är som alltid närvarande, men även styrning och legitimitetsskapande finns där. Internationaliseringen är också ett närvarande ämne (Petersson, 2007: 20ff). Sedan länge har internationella aspekter av politik och förvaltning successivt fått allt mer betydelse för det nationella (2007: 87). Det har växt fram en problematik som inte kan hanteras av en enskild stat. Fler sektorer i politik och förvaltning har så att säga en egen "utrikespolitik" och anknytningar till motsvarande institutioner utomlands, till fackorgan i internationella organisationer och andra internationella

samarbetsorgan (2007: 44). Terrorism är ett av de exempel på transnationella politiska frågor som skiljer sig från traditionellt regionala eller lokala sakfrågor (2007: 87f).

Med internationaliseringen följer att både politiskt och administrativt samarbete antar nya former och görs gemensamt mellan olika aktörer. Däremot kvarstår i stort idén om offentlig sektor som en nationell angelägenhet med nationella gränser. Utvecklingen av formerna för offentlighet och ansvarsutkrävande släpar också efter då politiken internationaliserats snabbare än förvaltningsrutinerna (2007: 23). Det är där vikten av att utveckla förvaltningsstudierna kommer in. För att bibehålla kunskapen om hur förvaltningen hanterar olika värden och motstridiga förhållande.

2.1.2 Förvaltningsstudiers begränsningar

Trots problem som dessa ekar det tomt när man söker efter litteratur inom ramen för förvaltningsstudier som tar upp den typ av samverkan som har uppstått för att hantera terrorismfrågor. Peterson beskriver exempelvis själv bara ett fåtal verksamhetsformer för statlig förvaltning (2007: 35), och ingen av dem liknar det som vuxit fram i form av samarbete mellan myndigheter för att förhindra terrorism. Han tar upp *ett* organisationspolitiskt dilemma, i form av dynamiken mellan integration och specialisering. Det gäller dock för departement, länens avdelningar och kommundelsnämnder (2007: 37f). Ytterligare en dynamik som han tar upp, som har med terrorismbekämpningen att göra, är den mellan centraliseringen och decentralisering. Som Peterson beskriver det finns det åtminstone åtta nivåer att ta hänsyn till, från global till lokal (2007: 40). I Sverige gäller både decentralisering till lokala organ men också förflyttning av beslutskapacitet till EU:s överstatliga nivå (2007: 38). Mycket längre än så kommer han inte i sitt resonemang om förvaltning i komplexa miljöer, åtminstone i fråga av nivåer.

Dessa alltmer komplicerade former för internationellt samarbete har emellertid i sin tur lett till nya slags problem. Medan beslutsfattande och verkställande inom många områden överflyttats på internationella organ finns en eftersläpande föreställningsvärld som fortfarande är förankrad i en nationellt avgränsad organisation. Begreppet offentlig sektor är starkt förknippad med en territoriellt avgränsad organisation. Eftersom betydande delar av politik och förvaltning emellertid utspelar sig på internationell nivå uppstår en allvarlig klyfta mellan praktik och teori. [...] ännu så länge finns det en brist på fungerande metoder för offentlighet och ansvarsutkrävande i den internationaliserade förvaltningen. (Petersson, 2007: 23)

Problemet kontroll av "offentlighet och ansvarsutkrävande" kommer inte vara något huvudsakligt fokus för uppsatsen, men det är en viktig följd av avsaknaden av analysverktyg som kan hantera de frågorna. Det kan för framtida teoriutveckling bli en punkt att inkorporera i Woods analysmodell, vilket tas upp längre ned.

Premfors nämner i *Demokrati och Byråkrati* från 2003 åtminstone de möjligheterna och kraven till samverkan i normala omständigheter i dess juridiska betydelse (2003: 215). I 2009 års upplaga är det avsnittet borttaget och samverkan nämns inte. Han för ett visst resonemang över nätverksförvaltning och dess inverkan för den politiska styrningen av förvaltningen (2009: 319f).

Även *Privatoffentliga partnerskap* av Mörth och Sahlin-Andersson ska nämnas, men det har främst fokus på relationen mellan privat och offentligt, inte offentlig och offentligt.

Det är trots allt anmärkningsvärt att det är en sådan avsaknad av litteratur om myndighetssamverkan då Lundquist redan 1993 listade ett antal frågor som försumrats inom förvaltningsforskningen. Det första han nämner är behovet av helhetssyn. Han menar att det krävs en helhetssyn för att förstå politiken och det kräver ett holistiskt perspektiv. Det har också implikationer för synen på relationer. Om en enhet till exempel tillförs en organisation med tre existerande enheter innebär det även tre nya relationer (1993: 369). Han skriver också att "Behovet av en makroteori är akut." och att möjliga kandidater till en övergripande teori som förvaltning kan inordnas under är systemteori, struktur-funktionalism eller statsteori (1993: 370).

En av de "lösningar" som däremot presenterats för att hantera de konventionella teoribildningarnas bristfällighet är att ta hjälp av institutionaliseringsteori. Den del av förvaltningsstudier som ägnats åt de inre strukturerna i huvudsak har institutionaliseringsteori använts för att beskriva enskilda aktörers inre strukturer och rationalitet. Men enligt Peters är det i institutionell teori generellt ett antagande om att institutioner¹ är den centrala politiska komponenten (2005: 160). I *nodal governance* ses institutioner som en komponent bland flertalet andra.

Samtidigt anger March och Olsen att det institutionella perspektivet är användbart i forskning som syftar till att förbättra politiska system (March och Olsen, 2008:16), ett perspektiv *nodal governance* också används till. March och Olsen är heller inte sena att poängtera att forskningsfältet måste röra sig från ett fokus på den westfaliska statsbildningen och att det finns ett behov av att hitta "new ways of describing how authority, rights, obligations, interaction, attention, experience, memory, and resources are organized, beyond hierarchies and markets" (2008:16). Det synsättet sammanfaller också med antaganden inom *nodal governance*. Duffield går vidare mot att utveckla International Security Institutions (2008: 634f) vilket också skulle kunna vara ett fruktsamt spår för att studera terrorismbekämpning, men *nodal governance* har förhoppningsvis möjligheter att ta hänsyn till fler aspekter samtidigt.

I fallet som sedan kommer studeras är institutionaliseringsteori absolut ett användbart verktyg om man vill förstå de inre processerna, särskilt för de enskilda beståndsdelarna. Det kan också användas för att beskriva framväxten av ett nätverk eller framväxt av en organisation och organisationskultur. Det har också applicerats på ämnet terrorismbekämpning i Litauen. Michael Karlsson har beskrivit uppkomsten av ett centralt litauiskt förvaltningsorgan, i en form av myndighetssamverkan, med hjälp av institutionaliseringsteori (2009: 8).

¹ Institutioner är enligt Peters något 1) vars värden och rutiner begränsar individen och 2) definieras av regler. (2005: 164)

Även Adler och Barnett kunde komma ifråga när internationell samverkan ska studeras men de behandlar i första hand relationen mellan stater (1998:3), och eventuella nätverk är ur deras synvinkel medel för integration mellan stater, de ses inte som "självständiga" objekt (1998: 30). Förekomsten av tillit och tillitens effekt på säkerhet är mer intressant än nätverken i sig.

Nodal governance kan alltså förhoppningsvis, ge en mer övergripande bild än både institutionell teori och säkerhetsgemenskapsteori.

2.1.3 Tidigare forskning om terrorismbekämpning

Förutom att den här studien alltså bygger vidare på förvaltningsforskningens område finns det några spår inom andra områden som är värda att nämna. Genomgången illustrerar forskningsinriktningar inom forskning om terrorism och terrorismbekämpning. De spåren som generellt återkommer i tidigare forskning är 1) *best practices* eller förbättringar och 2) teoriskapande och begreppsutredande forskning om fenomen som knyter an till internationalisering, globalisering och multipla nivåer.

Inom terrorismstudier är polisarbete relativt ostuderat ämne, något som *nodal governance* tar upp i viss utsträckning (se t ex Manning). Deflem bygger i sin bok på ett synsätt "motsatt" mot det vanligt förekommande "kriget mot terrorismen". Han behandlar istället terrorismbekämpning utifrån det kriminologiska perspektivet (2010: 1). Manning å sin sida behandlar inte de synsätten normativt på samma sätt.

De motsatsparen knyter dock an till Zimmermann och Wengers texter. De presenterar två andra synsätt på internationell terrorism. Den ena speglar det som ett brott och en fråga för rättssystemet och andra ser det som en nationell säkerhetsfråga (Zimmermann och Wenger, 2007: 13). Det i sin tur speglar världsbild och preferenser kring frågan om hur militären ska användas. Antingen som en unilateral styrka som kan användas mot "international political violence movements and their state sponsors", alltså bedriva så kallat "forward defence", eller i en multilateral styrka, inom ramarna för ett politiskt och juridiskt ramverk, i syfte att förändra regionala konflikter. De är dessutom intresserade av legitimitetsskapande (Zimmermann och Wenger, 2007: 14). De beskriver svårigheten i att balansera terrorismbekämpningens behov av särskilda åtgärder och av legitimitetsskapande genom lojalitet mot demokratiska värden (Zimmermann och Wenger, 2007: 225f). Palidda bygger också på det spåret och beskriver polisens roll i det så kallade "kriget mot terrorism" (2010: 119).

Alexander däremot söker efter *best practices* inom terrorismbekämpning med hjälp av tio fallstudier som genomförts utifrån en gemensam struktur (2002: 14). Det kan vara ett bra, och strukturerat sätt, att genomföra jämförande studier för att ta fram *best practices* men undersökningarna riskerar missa det som är användbart men som ligger utanför mallen. I det svenska

sammanhanget kan även Hansén vara värd att nämna. Han applicerar krishanteringsperspektiv på kontraterrorism, och tittar på hur den akuta hanteringsfasen och efterkommande erfarenhetsarbete bidrar till policyprocesser (2007: 203). Både Alexander och Hanséns arbete sammanfaller alltså med *nodal governance* så till vida att syftet är att bidra till förbättringar av system och åtgärder.

Romaniuk tar ett annat spår och plockar isär multilateralism som begrepp. Han beskriver hur multilateralism kan ses utifrån liberalism, realism och konstruktivism (2010:12). Det är också en relevant diskussion som kanske kan ligga till grund för hur *nodal governance* kan relateras till statsvetenskapliga övergripande teorier. Det vore också fruktsamt, att just i fallet kontraterrorism, knyta an till exempelvis Alex Schmidts kategorisering av olika kontraterrorism-verktyg som Romaniuk också tar upp. Han använder kategorier som politiska verktyg, militära, juridiska, social och ekonomiska med flera (2010:15).

2.2 Nodal governance

I det här avsnittet kommer *nodal governance* som teori beskrivas. Först kommer bakgrunden till teorin presenteras och ett antal idéer om varför *nodal governance* är användbart. Därefter de olika delarna av ramverket beskrivas ingående och sist, men inte minst, kommer analysverktyget att presenteras.

2.2.1 Teoretisk bakgrund

Teorin om *nodal governance* har sin bakgrund i forskning om inrikes säkerhetsfrågor (White, 2012: 90) och det polisiära organisatoriska fältet (Kempa et al, 1999: 216) Historiskt sett har *nodal governance* utvecklats successivt sedan början på 1980-talet, men en stor del av utvecklingen skedde under 1990-talet (White, 2012: 91).

Utvecklingen av idén om *nodal governance* följer hursomhelst av slutsatser dragna ur empiriska studier. Inom det polisiära fältet möts olika aktörer som producerar och tillhandhåller polisiära tjänster. Den empiriska forskning som lett fram mot ett synsätt på polisiär verksamhet som "[...] a complex of interlaced systems of agencies which work together to produce order." har i sin tur bidragit till etablerandet av *nodal governance*. Det har etablerats för att på ett strukturerat sätt kunna fånga in komplexiteten i fältet (1999: 199). Loader och Walker beskriver de empiriska "fynden" på följande sätt:

The 'governance' of security is now conducted by a multiplicity of institutions. These encompasses not only public police forces, but, in addition, other security-oriented agencies of local and national government; a plethora of large and small commercial security interests; residents' associations, community groups and other institutions of civil society; not to mention the complex institutional networks engaged in policing and security practices in the transnational arena. (Loader och Walker, 2006: 166)

I och med att man "accepterat" att aktörer på ett kontinuum mellan statligt och privat rör sig inom detta fält har forskningen kunnat inriktas på att undersöka så kallade *best practices* inom fältet oavsett aktörskategori. Idag räcker det således inte att titta enbart på de offentliga aktörerna om man vill förstå hela det organisatoriska fältet (Kempa et al, 1999: 218f). Enligt Kempa et al är avsikten med utvecklandet av *nodal governance* också att förbättra den empiriska forskningen så att den i sin tur kan bidra till att politiker kan ta mer välinformerade beslut (1999:199).

Kempa et al tar också upp globaliseringens roll i hänseende till begreppet government;

We can no longer pursue statistically known ends, as our old tools for prediction and subsequent testing of interventions from the centre are simply obsolescent outside of the modern framework in which they were developed. Faced with a future whose outcomes are essentially non-imaginable and thereby non-calculable through existing technologies, institutional Government has hit a conceptual wall. It cannot do what it is supposed to, as its tools do not apply to the task at hand. (1999: 217)

Idén om *nodal governance* kan därför också relateras till ett mer övergripande tanke sätt som kommit ur ett behov av nya synsätt vad gäller det internationella politiska systemet dess förvaltning. "Governance-spåret" i teorin kommer från att inspiration hämtades från governanceforskning för att kunna beskriva institutioner, praktiker, mentaliteter, kunskaper och resurser i säkerhetsarrangemangen kring noderna (White, 2012: 91). Övergången av användningen av *government* till *governance* för att beskriva samhällsstyre är ingenting exklusivt för *nodal governance* men likväl viktig del av den teoretiska bakgrunden.

2.2.2 Varför *nodal governance*?

This approach is based on Foucauldian ideas about the ways in which organizations 'problematize' governance tasks in an increasingly nodal-networked environment, and thus poses different questions from those of conventional social science. (Shearing och Johnston, 2010: 508)

[...] the analytical framework used by the nodal governance 'school' provides ideal foundations for analyzing security systems and the environments in which they operate. (Button, 2008: 13)

De två ovanstående citaten ger en inblick i hur författare tidigare har beskrivits *nodal governance* användbarhet. Vid en första anblick kan det annars verka som att *nodal governance* egentligen bara besvarar traditionellt etablerade frågor inom samhällsvetenskaplig forskning som, vem, vad, var och när. Det gör *nodal governance* men, den har mervärden utöver att den kan svara på de frågorna. *Nodal governance* bidrar också till att identifiera kunskaper och kapaciteter som är knutna till noder som är platser för säkerhetsgovernance. Globala säkerhetskonglomerat och privata militärföretag såväl som gräsrotsrörelser i samhällen där inte polisens resurser räcker till är exempel på bredden av företeelser som ingår i konceptet säkerhetsgovernance (Wood och Dupont, 2006: 241).

Den empiriska bakgrunden till framväxten av *nodal governance* har visat på att statens roll, förvaltning och polisiärt arbete är under förvandling. Det *nodal governance* kan användas till är att

analysera aktörer, system för säkerhet och den miljö de verkar i som det ser ut idag (Button, 2008: 13).

Syftet med Wood and Duponts antologi med *nodal governance* i centrum, är att beskriva pluraliteten i säkerhetsgovernance. Med andra ord vill de visa på de empiriska och normativa implikationerna av privata aktörers del i *governance* (Wood och Dupont, 2006: 2). eftersom de anser att demokratiska värden hotas i kölvattnet av "contemporary arrangements for security governance" (2006: 1). Med den bakgrunden indikeras en svårighet att applicera *nodal governance* på svensk myndighetssamverkan. Dock är ett viktigt karaktärsdrag av *nodal governance* att den lägger vikt vid kontinuumet mellan offentligt och privat (Wood och Dupont, 2006: 4). Det behöver inte appliceras på fall av demokratiunderskott eller på fall där både privata och offentliga aktörer ingår.

Det finns de författare som lägger större vikt vid det andra viktiga karaktärsdraget av *nodal governance*, nämligen nätverkskonceptet. De, framförallt Manning och Dupont, lägger större vikt vid att nyttja *nodal governance* för att utforska hur nätverk etableras och formas. De ser nätverk som "[...]continuous, iterative and more or less temporary processes carried out by a range of security actors (nodes) according to different positions of power." (Wood och Dupont, 2006: 4). Nätverk är alltså mer eller mindre tillfälliga platser för praktiker. Vidare ses nätverk som en metafor för "arbetställen" som inte delar gemensamma mål, men "does assume behavioural interchange" och praktiker "intersect to form a consistent concrete system of action" (Wood och Dupont, 2006: 4). Enligt Manning är nätverk löst sammansatta konfigurationer av noder som samarbetar och konkurrerar, men som knyts samman av någon typ av utbyte över tiden, vanligtvis asymmetriskt sådant, likväl som andra åtaganden. Aktörerna delar inte mål men transaktioner i en form "that intersect to form a concrete system of action." (Manning, 2006: 54).

Eftersom Manning går på det mer nätverksinspirerande spåret blir hans användning av *nodal governance* också mer fokuserad på de organisationsteoretiska inslagen i *nodal governance*. Ett av de problem han analyserar när offentliga organisationer samarbetar praktiskt kring terrorismbekämpning är att de problem som uppstår reflekterar de samarbetande aktörernas praktiker (Manning, 2006: 52). Dock skiljer sig, enligt Shearing och Johnston, nodal teori från nätverksteori genom att lägga fokus på noden där *governance* sker. Antagandet är att noden kan leda till att nätverk uppstår, snarare än nätverken i sig. Därför bör empiriska studier av nätverk föregås av en nodal kartläggning, för att kunna analysera och förstå noden först (Shearing och Johnston, 2012: 500).

Den här studien kommer inte kunna säga något om kvaliteten på det arbete som utförs inom ramen för studieobjektet, däremot finns det andra analysverktyg för att utvärdera just detta. Det finns det däremot annan forskning som tar upp. Dels Shearing och Johnston (2012: 510) och Sandström som testar ett verktyg som kallas Social Network Analysis (SNA) (2008: 10f). SNA är inte

ett helt ovanligt analysinstrument inom samhällsvetenskap och beskrivs av Scheffran som en nyckelteknik. Den typen av analys är lämplig för att beskriva spridning av ny teknik, praktiker, sjukdomar, fientligheter och konflikter. På senare tid har det använts i säkerhetspolitiska studier för att analysera konflikters spridning (2008: 19).

2.2.3 Vad är nodal governance?

Vad innebär då nodal governance mer exakt? *Nodal governance* kan ses som en sammansatt idé bestående av koncepten *nodal* och *governance*. Den första delen, *nodal*, refererar till förståelse av *governance* som något som sker centrerat kring noder och i nätverk av noder. *Nodal governance* är alltså ett visst sätt att se på eller beskriva processen av *governance*. Men vad är då en nod? Och vad är *governance* i det här sammanhanget?

Noder är "a point in time and space where a cluster of actors collaborate to mobilize pooled resources." (Shearing och Johnston, 2012: 501. Noden är så pass stabil, över tiden, att den innehåller resurser, mentaliteter och teknologier. Vidare är noden en plats för kunskap och kapaciteter som kan användas för att auktorisera och tillhandahålla *governance*. Noderna kan verka autonomt eller i nätverk (Button, 2008: 14).

Noden kan också beskrivas genom att den innehåller fyra beståndsdelar; mentaliteter, teknologier, resurser och strukturer. Mentaliteter innebär hur noderna ser på säkerhet, teknologier innebär de teknologiska system som används för att främja säkerhet, resurser handlar om de sociala, kulturella och ekonomiska medel noden förfogar över samt institutioner handlar om de strukturer som gör att mentaliteten, systemen och resurserna kan utnyttjas till säkerhetsfrämjande åtgärder (Shearing och Johnston, 2010: 503).

Noden kan vara knuten till en fysisk plats likväl som den kan vara knuten till en idé eller föreställning. En nod knuten till en fysisk plats kan vara en stad medan en nod knuten till en idé kan vara en yrkeskår, alltså idén om en gemensam profession. Noden kan också ha varierande grader av interna strukturer, från väldigt liten grad och enkla strukturer till hög grad och därmed komplexa strukturer. Om noden ska jämföras med ett nätverk återfinns nätverk på den sida av skalan där noden är löst sammansatt och med låg grad av inre struktur, men det finns ingen tydlig gräns mellan de två (Button, 2008: 15). Noderna kan dessutom också vara överlappande och samtidigt (Button, 2008: 16).

Noden är vidare befolkad av invånare, vilket är ett begrepp hämtat från teoribildningar om medborgarskap och immigration. En invånare har anknytning till en sfär av *governance*, alltså en nod, och de rättigheter och skyldigheter som följer med det. Det innebär att invånaren i en viss nod är föremål för nodens *governance* under den tid då invånaren befinner sig inom den nodens räckvidd.

Noden kan vidare vara antingen en underordnad nod eller överordnad nod. En överordnad nod för samman representanter från olika underordnade noder vilket innebär att resurser och teknologier kan koncentreras och användas i ett gemensamt syfte (Button, 2008: 15).

Governance i det här sammanhanget ska ses som medvetna försök att forma och påverka beteendet hos individer, grupper och befolkning i syfte att främja ett visst mål, alltså att styra händelseförlopp. Säkerhetsgovernance är således *governance* i syfte att främja säkerhet (Wood och Dupont, 2006: 2).

Governance kännetecknas också av att styrning sker genom en mångfald av aktörer och att hierarkin har en begränsad betydelse jämfört mot det som kallas *government*. Idén om *governance* har betydelse eftersom att förvaltning idag ses som mer fragmenterad än tidigare, det vill säga att makten i den moderna förvaltningen fördelas mellan fler individer i både den offentliga och privata sfären, nationellt och transnationellt (Premfors et al, 2003: 43).

Kring begreppet *government* finns det ett antal antaganden och associationer. Dels är idén om nationalstaten och en central makt mer knuten till *government*, men synen på centralstyret som ideal och praktik har gått igenom ett antal förändringar. Från att den allomfattande välfärdsstaten varit det viktigaste idealet har idealet ändrats till en minimal statlig inblandning i samhällslivet. *Governance* är på så sätt ett bredare begrepp än *government*. *Governance* kan innefatta alla de institutioner och förhållanden som är del av den process som kallas för *governing* eller styrning (Pierre och Peters, 2000: 1).

Staten anses fortfarande i västliga demokratier vara den centrala aktören, skild från den privata, men med makt att intervensera i den privata sektorns aktiviteter. Institutioners roll har också klivit tillbaka från rampljuset till förmån för ledord som effektivitet och produktivitet. Det är både bland teoretiker och praktiker som den här förändringen har skett (Pierre och Peters, 2000: 4). Trots genomgående förändringar, minskningar av den offentliga sektorns omfång och uppdrag, kvarstår staten som den som kan, och bör, tillhandahålla de fundamentala pelarna i ett samhälle som rättstatens funktioner, försvar och grundläggande social trygghet (Peters, 2000: 7). Loader och Walker intar en position där staten, eller funktionerna av staten, anses oumbärliga för att "the human good of security" ska kunna förvaltas och optimeras. Samtidigt erkänns alternativa "communities of practice or attachment other than the state" ha en stor potential att skapa egna säkerhetslösningar (Loader och Walker, 2006: 183).

För att förtydliga efter den här genomgången ska *governance* i det här sammanhanget inte ses som idén om en överlägsen styrelseform utan snarare som en beskrivning av den typen av styrning som förekommer i ett samhälle där staten tillsammans med andra aktörer har inflytande över styrprocessen. Det bör heller inte ses enbart som ordnande privat-offentliga partnerskap eller korporatism, som det ibland kan beskrivas som (Pierre och Peters, 2000: 14).

Eftersom den här studien fokuserar på statliga myndigheter kan det vara idé att klargöra synen på staten inom *nodal governance*-baserad forskning. Statens roll i *nodal governance* anses generellt vara en empiriskt öppen fråga, det vill säga att teorin inte uttalar sig normativt om vad statens roll bör vara utan den hänvisar till hur nätverken av både statliga och privata aktörer ser ut i praktiken (White, 2012: 91). Det innefattar även att statens relation till andra noder eller aktörer ska vara en empirisk fråga (Wood och Dupont, 2006: 3).

Dock har det skapats två läger i fråga om synen på statens roll, inom ramen för säkerhetsgovernanceteori. Den ena sidan, Clifford Shearing, Les Johnstone och Jennifer Wood, hävdar betydelsen av att inte återgå till den statscentrerade synen på säkerhetsgovernance då den hindrar forskning från att iaktta och undersöka det som inte faller inom det statliga monopolet av säkerhetsgovernance (White, 2012: 92). Det andra lägret, vars största förespråkare är Ian Loader och Neil Walker, hävdar statens roll som den centrala knutpunkten, ett så kallat ankare, för säkerhetsgovernance. Det synsättet grundas bland annat med hjälp av resonemang om det sociala kontraktet (White, 2012: 93).

Men då den här studien inte hanterar statens roll, i fråga om vad den bör göra, lämnas debatten mellan dessa två läger därhän tills vidare. I fråga om den demokratiska kontrollen av noder som terrorismbekämpning aktualiseras dock diskussionen om det statligas och privatas roller.

2.2.4 Nodal governance och säkerhet

Efter några inledande argument om *nodal governance*'s användbarhet har det övergripande innehållet i idén beskrivits. Därför tas nu steget till att beskriva *nodal governance* syn på säkerhet, hot, säkerhetssystem och skyddsobjekt.

2.2.4.1 Säkerhet

Loader och Walker utvecklar en tydlig syn på säkerhet som utgår från att det är en typ av allmännytta. Säkerhet anses vara det på grund av att den innehåller de tre dimensionerna som just en allmännytta kan anses ha. Den instrumentella dimensionen innebär att säkerheten är en förutsättning för individens frihet, det grundläggande skyddet för liv och egendom, och därmed en förutsättning för ett gott liv (Loader och Walker, 2006: 184). Den sociala dimensionen som kort innebär att den enskildes säkerhet utgår från andras säkerhet, alltså att säkerhet i någon mån är gemensam (2006: 185). En individs säkerhet innebär vilken relation den har till sin omgivning och vidare är den enskildes säkerhet detsamma som dennes uppfattning om till vilken grad han/hon är fri från oro om hot (2006: 186). Genom den konstitutiva dimensionen av säkerhet beskrivs som att den är "implicated in the very process of constituting the 'social' or the 'public'." Det ska alltså ses som "deeply implicated in the constitution of the very sense of what the 'social' is and who the 'public' are." (2006: 189).

Button skriver om sin syn på *nodal governance* utifrån det syfte att han ville bidra till utformningen av effektiva säkerhetssystem, från hushållens nivå till den nationella. Effektivitet i det här sammanhanget avser maximal säkerhet med så få ingrepp som möjligt (2008: xv). Han utgår från en syn på säkerhet som att det är en föreställning om ett tillstånd. Föreställningen kan i sin tur delas upp i ett objektiva och ett subjektiva perspektiv. Ur det objektiva perspektivet är säkerhet ett tillstånd utan hot, i skydd från hotet eller utom räckhåll för hotet. Den subjektiva aspekten innebär en känsla av trygghet och frihet från oro (Button, 2008: 4).

Manning har en syn på säkerhet som utgår från den allmänna organisationsteoretiska ansats han använder. Utifrån den identifierar, dramatiserar, och offentliggör aktörer utvalda risker som de är beredda att hantera "and these in turn are those safeguards that citizenry in theory attributes to them." (Manning, 2006: 53).

2.2.4.2 Hot

Ett hot i sammanhanget av *nodal governance* bör ses som någon som bryter mot nodens regler eller normer. En sådan individ kallas för en förbrytare (Button, 2008: 19). Förbrytarens handlingar kan vara både legala eller illegala till karaktären. Förbrytaren kan vidare vara en invånare i noden eller komma från en annan nod. Handlingarna kan vara planerade och del av en organiserad verksamhet eller uppstå på grund av tillfälligheter (2008: 20). De vanligaste källorna till hot eller risker är kriminella handlingar, protester, avvikande beteende som inte är illegalt, olyckor och personer som inte är berättigade tillgång till noden, alltså intrång (2008: 23f).

I teorin anses noder kunna ha egna mål, likväl som de kan ta hänsyn till statens mål. Med det menas att en nod, som följer alla lagar, i sig kan ha specifika regler, eller mål, som inte gäller i samhället i stort (2008:16f). Till exempel kan en idrottsarena vara en fysisk nod dit enbart betalande gäster har tillträde under en fotbollsmatch. Här bör tilläggas att en nod i sig både kan vara legal eller illegal (Button, 2008: 22). Det vill säga, även en maffia kan analyseras som en nod och då är förbrytare någon som bryter maffians regler eller normer, till exempel en polis.

2.2.4.3 Säkerhetssystem

Säkerhetssystem är de sociala och teknologiska system som skapats för att uppnå säkerhet. Säkerhetssystemen avgör därmed möjligheterna för förbrytare att begå förbrytelser inom en nod och de är avsedda att skydda från det man inte vill sak ske i noden. Det kan både vara brott och olyckor. En incident inträffar då det säkerhetssystem som finns inte kan förhindra de händelser det är skapat för att förhindra (Button, 2008:29). Systemen är designade för att framkalla ett visst beteende hos människor och på så sätt handlar det också om maktutövning (Button, 2008: 144).

Säkerhetssystemen har sex komponenter. För det första finns det en ordning som är ramen för vilka normer för och förväntningar på vad en säker omgivning. Den ordning som finns i en nod, och

som rationaliserar behovet av skydd, är specifik för just den noden. Ordningen behöver alltså inte i sig heller vara laglig som nämnt ovan. För det andra finns någon typ av auktoritet som har makten att definiera nodens grundläggande ordning. Den tredje komponenten är de teknologier som används för att bibehålla ordningen och den fjärde är de mentaliteter som avgör hur frågor inom noden konstrueras och uppmärksammas. Mer specifikt är mentaliteter nodens kultur, i det här sammanhanget detsamma som hur den ser på sig själv och omvärlden. Mentaliteten kan också beskrivas som vilken kunskap en nod har om ett visst problem, alltså hur den problematiserar en fråga. Mentaliteten kan till exempel härstamma från en tongivande professions sätt att se på en fråga (Wood, 2006: 231). Den femte komponenten är nodens institutionella arrangemang som upprätthåller teknologierna och den sista komponenten är de praktiker som finns inom noden. Praktiker är i det här sammanhanget sociala system som rymmer mänsklig interaktion och beslutsfattande (Button, 2008: 20).

2.2.4.4 Skyddsobjekt

Säkerhetssystem finns till för att skydda fyra olika typer av skyddsobjekt. Den första är människor, med andra ord nodens invånare. Det andra objektet är fysiska tillgångar som kan tillhöra noden eller någon i noden (Button, 2008: 22). Det tredje är skyddsvärd information inom noden. Det fjärde, och kanske mest abstrakta objektet, är en individs eller en nods rykte (2008: 23).

2.3 Övriga begrepp av betydelse

Aktör

Här avses aktör vara både de konkreta aktörerna inom en stat som en minister eller en tjänsteman men även mer abstrakta aktörer i form av institutioner eller organisationer (Pierre och Peters, 2000:7).

Stat

Stat kan vara både politiska beslutsorganisationer och den offentliga byråkratin (Premfors, 2006: 19).

Myndighet

Myndigheter är en särskild typ av statlig aktör. Det finns statliga myndigheter som lyder under regeringen och de som lyder under riksdagen. Myndigheterna är inte någon juridisk person, då staten är det. Förvaltningslagen reglerar till stor del hur myndigheterna arbetar (Petersson, 2007: 35). Myndighet och verk, eller ämbetsverk, kan användas ombytligt men avse samma sak (Petersson, 2007: 57).

Offentlig sektor

Här används Premfors et als definition som lyder ” den offentliga sektorn rymmer verksamhet som är av gemensamt intresse för medborgarna och som bedöms inte kunna utföras av andra på ett tillfredsställande sätt.” (2009: 93f). Den offentliga sektorn karakteriseras också av att den regleras genom lagar som stiftas av folket representanter. Dessutom ägs offentlig sektor av det offentliga och den finansieras av skattemedel (2009: 94).

Förvaltning

Här avses offentlig förvaltning. Förvaltning och byråkrati kan i stort sett anses vara synonymmer, då åtminstone delar av litteraturen anser de vara synonyma² (Premfors et al, 2009: 27). Till skillnad från marknaden, en vanlig distinktion, bör den offentliga förvaltningen tillse ”medborgarnas alla grundläggande behov”. Det motiverar allmänpolitiska och fördelningspolitiska åtgärder (Premfors et al, 2009: 94). Lundquists å sin sida väljer att beskriva förvaltning som en organisation som har till uppgift att bereda och implementera politikernas beslut (statsmaktens eller alla nivåer) *eller* att det är en organisation som sköter om de allmänna administrationsuppgifterna vid beredning och implementering av politikernas beslut. Den senare beskrivningen är en betydligt smalare definition än den förra men båda är giltiga (Lundquist, 1992: 16).

Samverkan

Samverkan mellan myndigheter återfinns inom olika politikområden som sociala frågor, ekonomisk brottslighet och som i det här avseendet säkerhetsfrågor. I det här fallet kan det vara viktigt att skilja mellan två olika, och aktuella, förståelser av myndighetssamverkan. Den ena är den juridiska aspekten av samverkan mellan svenska myndigheter. I modern lagstiftning återges den principen genom Förvaltningslagen. Den anger att ”Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.” (Förvaltningslagen, 6§). Det är inte en oviktig aspekt för vald analysenhet men den kommer inte få någon huvudroll i undersökningen. Samverkan har också en speciell roll inom krishantering vilket bland annat Christian Uhr diskuterar. Den användningen av samverkan kommer inte beröras här.

Den betydelsen, som kommer användas här om inte annat framgår, är att samverkan inte ges någon särskild betydelse utan det ska ses som synonymt med samarbete eller någon annan form där tjänstemän från olika myndigheter utför arbetsuppgifter tillsammans på något sätt, under normala omständigheter. Det som är centralt för undersökningen är i vilka konstellationer samverkan förekommer.

Terrorism

² Används en annan betydelse av begreppen kommer det klargöras

Terrorismen som sådan är inte direkt intressant för studien men eftersom den förvaltning som kommer studeras hanterar just den frågan är det värt att beskriva vilken förståelse av terrorism som finns hos teoretikerna och "praktikerna". Definitionen av terrorism i det teoretiska materialet är här hämtad från Manning som skriver om terrorismbekämpning inom brittiskt och amerikanskt polisväsende, efter 9/11. Terrorism är handlingar som utförs av en icke-statlig grupp mot symboliska eller personliga mål inom en nationalstat. Handlingarna är våldsamma, förbereds i det dolda och utförs med överraskning. Följderna av handlingen är ofta demoraliserande och det påverkar vardagslivet för människor (Manning, 2006: 61). Bekämpning av terrorismens form löser upp de distinkta skillnaderna mellan den traditionella civila och militära rollerna, på grund av brottens karaktär. Både terrorism och anti-terrorism har så att säga civilbefolkning som mål, då både förövaren och offren finns bland den.

I det empiriska materialet beskrivs terrorism som något vars mål och motiv inte är geografiskt eller politiskt avgränsade, utan de kan vara "diffusa och långsiktiga". Massivt dödande och förstörelse kan vara ett mål i sig för ett terrordåd eftersom syftet ofta är att skrämja. Terrorismen har under senaste decenniet blivit mer gränsöverskridande och global. Det allvarligaste terroristhotet idag kommer från grupper som legitimerar våldsanvändning till extrema tolkningar av islam. Målen för terroristdåd är ofta "symboler för den statliga myndighetsutövningen; offentliga byggnader, polis och militär, eller politiker." Även andra samhällsviktiga funktioner kan också vara mål. Dessutom drabbas civilbefolkningen (Regeringen 2007: 3). I Regeringens skrivelse från 2011 finns ingen uppdatering av vad terrorism per definition är. Terroristbrott förtydligas under analysen.

3. Metod

Det här avsnittet kommer beskriva de metodologiska valen som gjorts för att genomföra den här studien. De metodologiska valen kommer också sättas i relation till studiens frågeställningar, syfte och teoretiska bakgrund.

3.1 Forskningsproblemets karaktär

Den här studien kommer bygga vidare på Jennifer Woods förslag på metodologi vid studier där *nodal governance* används. Det Wood gör är att skissa ett tillvägagångssätt för att kunna införa förändringar i etablerade noder och deras säkerhetssystem. Därför föreslår hon att forskningen 1) empiriskt ska kartlägga existerande noder och nätverk knutna till vissa platser av *governance*, 2) ska bedöma vilka luckor som finns i systemen och vilka etiska överväganden som är centrala vid förändringar i systemen, samt 3) utforma och anpassa de innovationer som krävs för att förbättra systemen (Wood, 2006: 230). Tillsammans med Dupont skriver hon att;

...robust explanatory mappings do provide the key to determining what knowledges and capabilities we want to establish, develop or strengthen for our normative agendas. [...] we are acutely aware of the intrinsic complexity and unpredictability of human agency and local contingencies. We expect that this humbling empirical agenda will act as a constant reminder, motivating us to advance realistic normative designs that can accommodate this frustrating reality. (Wood och Dupont, 2006: 244)

Utifrån det upplägget ägnar sig den här studien den första punkten i Woods tänkta metodologi, alltså den som kallas för "empirisk" eller "förklarande kartläggning". För en sådan analys krävs ett antal frågor om noden och nätverk av säkerhetsgovernance inom ett visst område. De föreslagna frågorna för en sådan analys riktas mot nodens mentalitet, institutionella strukturer, teknologier och resurser (Wood, 2006: 230). De frågorna som Wood använder kommer återanvändas i den här studien och förklaras mer utförligt i avsnittet som handlar om de operationella indikatorerna.

Tyvärr saknas det i litteraturen mer utvecklade analysverktyg eller operationella indikatorer och därför kommer studien också få en begreppsutvecklande karaktär. Dels görs det en begreppsutredning i liten skala eftersom ledtrådarna om operationella indikatorer i litteraturen måste struktureras i en sammansatt modell (Esaiasson et al, 2007: 36). Det är en liten undersökning i sig eftersom Woods modell är begränsad. Dels blir det en typ av empirisk pilotstudie eftersom att det är "ny" empirisk mark som beträds (Ibid) och det kommer utvärderas huruvida analysverktyget är lämpligt eller ej. Den utvärderingen kommer göras utifrån en fallstudie där det analysverktyg som skapas testas mot den utvalda empirin.

3.1.1 Fallstudie

Fallet, som kan benämnas svensk terrorismbekämpning, kommer betraktas som ett fall av fenomenet *nodal governance*. Fenomen är alltså *det* som studien uttalar sig om (Esaiasson et al,

2007: 178). Det finns alltså en potentiell population av analysenheter inom *nodal governance*. Det kan däremot tilläggas att det "enbart" är förekomsten av en population som är intressant här, då det med studiens upplägg kommer vara svårt att uttala sig om någon generalisering till populationen. Valet av fall har alltså inte gjorts för att representera populationen på ett optimalt sätt (2007: 183). Valet av fall har snarare skett genom ett strategiskt urval där ett kritiskt fall från en ogynnsam kontext valts ut. Poängen med det är att om fallet hämtats ur ogynnsamma förhållanden och stämmer väl överens med vad teorin förespeglar, kan teorin antas vara giltig även i detta sammanhang. (Ibid) I den här studien är kontexten att betrakta som ogynnsam då tidigare studier inriktats på polisiär verksamhet, offentliga och privata aktörer samt icke-svenska förhållanden. Trots att det finns ett syfte med att utsätta teorin för ogynnsamma empiriska förhållanden kan en sådan studie också kritiseras för att tangeras till den illustrerande fallstudien där fallet eller fallen används för att bekräfta författarens föreställning om en teoris användbarhet eller täckningsområde (2007: 185). I upplägget ingår dock en utvärdering av huruvida teorin som prövats är användbar för den empiri som undersöks. Därmed minskar förhoppningsvis den "illustrerande" effekten.

Det kan också nämnas något om teorins roll i studien. Det kommer inte vara en i huvudsak teoriprövande studie då vi endast har ett fall. Det är snarare en teorikonsumerande studie, där man med hjälp av en teori förklarar vad som har hänt i ett visst fall eller under ett visst händelseförlopp (2007: 42). Som Esaiasson däremot förklarar är skillnaden mellan de två sätten att ta sig an teorin en fråga om gradskillnader (2007: 43). I den här studien kommer det röra sig om ett fall som innefattar många aktörer, och det teoretiska ramverket kommer användas för att förklara vad som "hänt" i just det fallet. Men då fallet är av annan typ än de teorin tidigare använts för kommer det också innebära inslag av teoriprövande metod eftersom frågeställningen berör hur väl teorin även kan förklara det nya fallet.

Fallstudien, där det empiriska materialet prövas kommer ha drag av en beskrivande studie eftersom att den delvis svara på frågor om var, när, hur, vem och vilka (2007: 37).

Sammanfattningsvis; fallet har valts ut för att det 1) inte är del av de kontexter teorin tidigare prövats i, 2) är ett fall av samverkan mellan offentliga aktörer, 3) handlar om en säkerhetsfråga i form av terrorism, vilken dessutom befinner sig i gränslandet mellan inrikes- och internationell säkerhet, vilket gör att förvaltningen av frågan är komplex eftersom den berör många olika aktörer och samarbeten på olika nivåer.

3.2 Kvalitativ textanalys; en systematiserande metod

Nu när själva forskningsproblemets karaktär ringats in kommer metoden för bearbetning av empirin förklaras närmare.

Föra att genomföra själva undersökningen kommer texterna som utgör det empiriska underlaget läsas utifrån en systematiserande metod. Den systematiserande metoden som kommer användas här är en metod som är tänkt att "klargöra tankestrukturen" i de texter som används. I den här studien handlar det alltså om att klargöra hur de politiska aktörerna har tänkt sig att aktörer inom förvaltningen ska arbeta inom ramen för terrorismbekämpning. Att "klargöra tankestrukturer" kan också beskrivas som att den som läser texten försöker identifiera det centrala innehållet i en text. (Esaiasson et al, 2007: 238). Metoden kommer möjligtvis också att angränsa till en annan typ av systematiserande läsning där innehållet i texten klassificeras eftersom att analysen kommer stödja sig mot en operationalisering, som därmed utgör ett slags klassifikationsschema (2007: 239). Med andra ord är det de operationella indikatorerna som kommer tydliggöra vilka frågor som ställs till texten vid analysens genomförande. Dessa frågor kommer ha stor betydelse för hur forskningsfrågorna kan besvaras (2007: 243). För att öka tydligheten i analysverktyget kommer teoridelen förtydliga begreppsapparaten, så till vida att den förklarar begreppens innehåll och därmed översättning till de operationella indikatorerna.

Det finns ytterligare saker att nämna om texten och läsningen. Dels är det på sin plats att säga något om tolkningen av det empiriska materialet. Materialet som beskrivs närmare nedan, är hämtat främst ur öppna och offentliga texter om beslut och utveckling inom det berörda förvaltningsområdet. Det är alltså politiska samtida texter. Det är en relativt "ung" fråga för förvaltningen som hanteras i studien och därför finns varken särdeles mycket sammanställt empiriskt material eller tolkning av det.

Precis som Esaiasson et al poängterar har avståndet mellan text och uttolkare betydelse för tolkningen av det valda empiriska materialet (2007: 251). Materialet i den här studien är samtida, vilket minimerar behovet av att sätta sig in i en annorlunda tidsperiod än sin egen. Däremot är texterna av en viss karaktär, vilket beskrivs nedan, som innebär ett behov av att se texterna utifrån vilken funktion de har i samhället (2007: 253). De är skrivna för en viss läskrets av en viss avsändare, och det är avsändarens budskap som här sätts i relation till det teoretiska ramverket.

Den hermeneutiska idén om läsningens process måste också få ta plats bredvid de övriga metodologiska utgångspunkterna. Den för hermeneutiken klassiska tanken att helheten förstås utifrån dess delar och delarna måste förstås i sitt sammanhang (2007: 252), får därför följa de övriga metodologiska valen åt.

Samtidigt är det värt att påminna om att studien inte riktar sig mot tolkning av politiken eller de politiska budskapen som sådana, utan texterna ses mer som uttryck för vald inriktning av förvaltningen och vidtagna åtgärder. Avsikten är inte att värdera politiken.

3.3 Operationaliseringar

I den här undersökningen kommer operationaliseringen vara av stor vikt. Operationaliseringen är den process där teorin översätts i operationella indikatorer. Det påverkar såklart vilka resultat som undersökningen kan komma fram till och om resultaten kan anses säkra eller inte. Men eftersom operationaliseringen inte är några självklara val utgår kvaliteten från om det finns hållbara argument för koppling mellan den teoretiska och operationella definitionen (Esaïasson et al, 2007: 59).

De operationella indikatorerna kommer här utformats som frågor att ställa till texterna som utgör empirin, i syfte att fånga in de aspekter i fallet som kan förklaras med hjälp av *nodal governance*. Syftet med indikatorerna är inte att avgöra i vilken "grad" analysenheten är en nod, eller om det är just *nodal governance* och enbart det, som är den rätta "etiketten" på hur svensk terroristbekämpning organiseras.

Det är också på plats med en liten varning om operationaliseringarna och analysverktyget. Analysverktyget kommer bli mycket omfattande. Meningen är inte att i detalj svara på alla operationella indikatorer. Meningen med uppställningen är snarare att provtrycka ett omfattande analysverktyg som försöker ta hänsyn till "alla" potentiella operationella indikatorer utifrån hur teorin ser ut idag.

Sammanfattningsvis har de metodologiska valen gjorts för att studiens frågeställningar ska kunna utredas på ett sätt som även sammanfaller med syftet. De huvudsakliga metodologiska alternativen så som direktobservationer, omfattande intervjuer eller liknande har valts bort då det vore oklokt att lägga så pass mycket mer resurser på en studie där det är en uppenbar brist på tidigare forskning med samma inriktning. Utan en annorlunda problemställning så verkar det alltså rimligt att genomföra en förstudie, som den här studien kan liknas vid, för att sedan ta det vidare till en mer djupgående undersökning av verkligheten utanför dokumenten som kommer tas upp här.

3.4 Material

Här kommer det ges några kommentarer om vilket material som valts och varför det materialet är lämpligt för undersökningen.

3.4.1 Litteratur

Det teoretiska materialet är framförallt hämtat från forskare som har varit med att utforma idén om *nodal governance*. Det har använt i lite olika former i olika studier eftersom det, vad jag kunnat hitta, inte finns en helt etablerad syn på vad ramverket ska innehålla. Därför har all litteratur bidragit med "ledtrådar" till vad en sammansatt modell av *nodal governance* skulle kunna se ut. Wood och Duponts antologi har alltså bidragit med den bredd av förståelse av *nodal governance* som finns idag. Button har bidragit med en mer strukturerad modell av *nodal governance*. Det kan nämnas att det bara är en författare, Manning, som använt samverkan mellan "enbart" offentliga aktörer som

huvudsakligt fokus. Det bör även tas i beaktande att hans studier är gjorda med empiri från USA, där det förekommer ett stort antal offentliga polisiära organisationer med olika uppgifter (Wood och Dupont, 2006: 242) vilket inte förekommer i samma utsträckning i Sverige. White och Kempa et al har använts då de också ger inblick i utvecklingen av säkerhetsgovernance och *nodal governance*.

Författarnas akademiska bakgrund kan sammanfattas i att de generellt är de verksamma juridiska, kriminologiska och sociologiska forskningsfälten i Europa, Australien och Nordamerika. Litteraturen har tagits fram genom sökningar efter publicerat material om *nodal governance* eller det så kallade säkerhetsgovernance.

Undantaget är Lundquist, Petersson och Premfors vilka bidragit med litteratur från den svenska förvaltningsforskningen. Vidare har ett antal forskare med blandad bakgrund bidragit med litteratur inom terrorismstudier.

3.4.2 Empiriskt material

Det empiriska materialet har framförallt valts ut på grund av att det ger en övergripande bild av läget just nu och tar upp de aspekter som det teoretiska ramverket efterfrågar. Materialet ger också den "offentliga" och sakliga bilden av hur den svenska terrorismbekämpningen ska arrangeras och hur den organiseras idag. Det säger inte mycket om hur aktörernas praktiska arbete utförs, men det är heller ingen central fråga. Det finns annan empiri som också hade varit användbart och gett djupare insikt i de faktiska förhållandena och det kommer ge effekt på möjligheterna att säga något djupgående aspekterna som analysverktyget tas upp.

Som Esaiasson et al beskriver är det också en god idé att klargöra vilken genre de texter som läses inom ramen för studien tillhör, alltså vilken typ av text det är (2007: 251) och vilken typ av miljö den kommer ifrån (2007: 252). Det senare är redan kommenterat och det förra kommer översiktligt beskrivas här.

Huvudsakligen förekommer tre typer av empiriskt material. De tre typerna är skrivelse, skrivelse av allmän karaktär, och rapport. Den första sorten, skrivelse, är en typ av skriftlig information till riksdagen (Regeringen.se, 2012-12-23). Det finns även skrivelser som går från riksdag till regering, vilka korrekt benämns riksdagsskrivelse (Riksdagen.se, 2012-12-23), men de förekommer inte här. Det finns även skrivelser av annan karaktär alltså en sådan skrivelse som är ett skriftligt meddelande eller "skriftlig hänvändelse av formell karaktär" som Nationalencyklopedin uttrycker det (Ne.se, 2012-12-23). Det skrivelse som heter "Revidering av övergripande strategi mot terrorism-kommentar från Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt inom ramen för NCT-samarbetet" (FRA, 20 400:4068/181, 2011-10-25), är en skrivelse av allmän karaktär. Dessutom förekommer en rapport från ett departement, "Landprofil för Sveriges arbete mot terrorism" (Justitiedepartementet, 2008-10-31). Det tillkommer ett antal lagtexter.

4. Fallstudie

4.1 Analysverktyg

Analysverktyget kommer grunda sig det Johnston och Shearing rekommenderar ska ingå i en nodal analys; mentaliteter, teknologier, resurser och institutioner (2010: 503). Dessa kommer placeras under kategorin säkerhetssystem då de sammanfaller med några av sex komponenter Button beskriver. Dessutom tillkommer en beskrivning av noden, invånare, förbrytare, säkerhetsobjekt och hot i syfte att skapa ett så omfattande analysverktyg som möjligt. De frågor Wood lägger fram som förslag på frågor som ska användas i en "förklarande kartläggning" av noder kommer också användas. De kommer särskilt källanges eftersom de inte presenterats i sin fulla längd tidigare.

4.1.1 Operationella indikatorer

- **Noden**

- Vilken är noden eller hur benämns noden?
- Är det en fysisk plats eller en idémässig plats? (Button, 2008: 15)
- Är det en överordnad eller underordnad nod? (Ibid)
- Hur kan nodens funktionella åtskillnad beskrivas? Kan noden förordna och ge tillstånd? Eller utför noden åtgärder och tillhandahåller eller producerar säkerhet? (Wood och Dupont, 2006: 243)
- Vilket mandat har noden? (Wood och Dupont, 2006: 243)
- Vilka inslag av privat eller offentligt ägarskap finns i noden? (Wood och Dupont, 2006: 243)
- Vilken är spännvidd för nodens aktiviteter? (lokal, nationell eller transnationell?) (Wood och Dupont, 2006: 243)
- Vilka är aktörerna (formella och icke-formella) som deltar i främjandet av säkerhet? (Wood, 2006: 230)
- Vilken typ av kunskap, och vilka kapaciteter och resurser bidrar var och en av de aktuella aktörerna med i det givna sammanhanget? (Wood, 2006: 230)
- Hur ser relationerna mellan aktörerna/noderna i säkerhetsfältet ut? (Det vill säga, är relationerna präglade av samarbete, konkurrens eller är de icke-existerande?) (Wood, 2006: 231)
- Beroende på relationernas karaktär, i vilken utsträckning samverkar noder/aktörer och i vilka situationer? (Wood, 2006: 231)

- **Skyddsobjekt**

- Vad är det som skyddas i noden? (Invånare, tillgångar, (Button, 2008: 22) information eller rykte (Button, 2008: 23))
- Av vilken anledning skyddas det?
- Vad skyddas skyddsobjektet från? (Kan vara men behöver inte vara; brott, protester, avvikande beteende, olyckor eller icke-invånare) (Button, 2008: 23f)

- **Invånare**

- Vilka är invånarna? (Button, 2008: 15)

- Vilka rättigheter och skyldigheter har de? (Button, 2008: 15)
- **Förbrytare**
 - Vilken typ av handling gör en invånare till en förbrytare? (Button, 2008: 19)
 - Vilka är normerna i noden som förbrytaren då bryter mot? (Ibid)
- **Säkerhetssystem;**
 - Ordning
 - Vilka är normerna kring och förväntningarna på en säker omgivning? (Button, 2008: 15)
 - Auktoritet
 - Vem eller vad har makten att definiera ordningen? (Button, 2008: 19)
 - Teknologier
 - Vilka teknologiska system finns? (Button, 2008: 19)
 - Mentaliteter (Button, 2008: 20)
 - Utifrån de kunskaper, kapaciteter och resurser som de enskilda aktörerna bidra med; vad säger det om deras världsbild? Och vad finns det för åsikter om "preferred strategies for influencing human behavior". (Wood, 2006: 230)
 - Vilken är den önskvärda effekten av aktörernas åtgärder och hur mäts framgång? (Wood, 2006: 231)
 - Vilka mentaliteter förekommer i noden? (Med andra ord, hur konstrueras och uppmärksammas frågor, eller i det här fallet säkerhet?) (Wood, 2006: 231)
 - Vilken är nodens syfte? Lagligt eller illegalt syfte? (Button, 2008: 16)
 - Resurser
 - Vilka sociala, ekonomiska och kulturella medel finns i noden? (Shearing och Johnston, 2010: 503)
 - Institutioner/institutionella arrangemang (Button, 2008: 20)
 - Vilka institutionella arrangemang är det som upprätthåller teknologierna?
 - Praktiker
 - Hur ser de system som rymmer mänsklig interaktion och beslutsfattande ut? (Button, 2008: 20)

4.2 Analys

Som tidigare nämnts ämnar fallstudien undersöka den svenska statliga organiseringen av terrorismbekämpning med hjälp av det analysverktyg som skapats utifrån *nodal governance*.

Analysen kommer gå till så att frågorna som ställts upp som operationella indikatorer kommer besvaras med hjälp av det empiriska materialet. Om någon fråga anses obesvarbar så till vida att det empiriska materialet inte räcker till, kommer detta kommenteras. Övriga kommentarer lämnas till diskussionen.

- **Noden**
 - Vilken är noden eller hur benämns noden?
 - Är det en fysisk plats eller en idémässig plats?

- **Är det en överordnad eller underordnad nod?**

Under dessa punkter handlar det om att definiera vilka begränsningar som ska gälla för noden som är föremål för kartläggning, med andra ord definitionen av analysenheten i fråga.

Noden som behandlas nedan är främst en idémässig nod, vilken samlar resurser, kapaciteter, mentaliteter och kunskaper för att förhindra terroristbrott riktade mot Sverige. Noden skulle i det här fallet också kunna sägas tillhöra en fysisk plats, Sverige. Men som beskrivs nedan berör nodens verksamhet inte bara det som ryms inom Sveriges gränser. De fysiska platser där själva arbetet sker är dessutom inte heller av särskild betydelse. Själva analysverksamheten och underrättelsearbetet skulle teoretiskt sett kunna förläggas vilka orter som helst. Kärnan av verksamheten kan därför istället beskrivas som idémässig då terrorismbekämpning i sig är mer abstrakt idé om att Sverige ska ha särskilda arrangemang för att skyddas mot terrorism.

Det handlar också om på vilken nivå noden placeras. Den benämning som valts, "svensk terrorismbekämpning", talar för att den är överordnande. I den här undersökningen är dock Säpo en central aktör i noden på grund av deras formella ansvar för svensk terrorismbekämpning. Det är polisens ansvar att förebygga och förhindra planering och genomförande av terroristdåd. (Justitiedepartementet, 2008: 11) I Regeringens skrivelse uttrycks det som att "Säkerhetspolisen har ansvar för bekämpningen av terroristbrottslighet och för att förhindra attentat i Sverige och mot svenska intressen." (2011: 4).

- **Hur kan nodens funktionella åtskillnad beskrivas? (Kan noden förordna och ge tillstånd ? Eller utför noden åtgärder och tillhandahåller eller producerar säkerhet?)**

Svensk terrorismbekämpning är något som i sig är resultat av att ett antal myndigheter har förordnats roller i Sveriges kontraterrorismverksamhet. Alla aktörer som deltar producerar säkerhet i någon mån. Säpo och Samverkansrådet, är tydliga exempel på säkerhetsproducerande aktörer. Eftersom Säpo helt enkelt är en myndighet som styrs av den lagstiftning som reglerar deras verksamhet kan den själv inte hur som helst skapa ytterligare organisationer som de bemyndigar med vissa mandat. Samverkansrådet styrs indirekt av respektive deltagande myndigheters förordningar och annan styrande lagstiftning, men det är Säpo som är sammankallande för rådet (Justitiedepartementet, 2008:13). En överordnad nod i det här sammanhanget skulle troligtvis vara någon högre politisk beslutsfattande eller lagstiftande aktör, regering, riksdag, Europaparlamentet eller liknande.

- **Vilket mandat har noden?**

Svensk terrorismbekämpning är att förebygga terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda samhället och dess funktioner för det fall terroristattentat inträffar (Regeringen, 2011: 3).

Regeringen avser att tydligare samordna och ta initiativ till samverkan mellan myndigheter och andra berörda aktörer i arbetet med att förhindra terroristattentat inklusive förebyggande av terrorism. (Regeringen, 2011: 19)

I en mer detaljerad tolkning av frågan kan var och en av de medverkande myndigheternas mandat tas upp. Säpos uppgifter är till exempel enligt Förordning 2002: 1050:s andra paragraf att "leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet". Säpo ska även leda och bedriva verksamhet för terrorismbekämpning (Förordning 2002: 1050, 2§ 1) och de ska också bedriva sin verksamhet med hög beredskap för att snabbt kunna anpassa sig till händelser i omvärlden (Förordning 2002: 1050, 6§) med mera. Tittar man på de uppgifter som utförs sträcker sig mandaten från sociala insatser till gripanden av misstänkta terrorister med Nationella insatsstyrkan.

- **Vilka inslag av privat eller offentligt ägarskap finns i noden?**

Samtliga deltagande organisationer är myndigheter, alltså är det generellt sett ett offentligt ägarskap i noden. Däremot kan det vara rimligt att tänka sig att privata aktörer skulle kunna utföra vissa tjänster åt myndigheterna som gör att de på något sätt blir delaktiga i terrorismbekämpningen.

- **Vilken är spännvidd för nodens aktiviteter? (lokal, nationell eller transnationell?)**

Den här punkten är något av en bedömningsfråga. Nodens aktivitet är till för att primärt skydda svensk författning, svenska medborgare. På Säpos hemsida uttrycks det som att "Kontraterrorism innebär att förebygga och avslöja terrorism som riktas mot Sverige eller utländska intressen i landet, terroristhandlingar i andra länder, förekomsten av internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige samt stöd och finansiering av terroristverksamhet." (Säpo, 2012-12-30)³. Enskilda processer inom ramen för nodens verksamhet skulle alltså kunna leda mot både lokala, nationella som transnationella fokus.

- **Vilka är aktörerna (formella och icke-formella) som deltar i främjandet av säkerhet?**

Aktörerna som deltar här är ett relativt stort antal. Eftersom det är svårt att avgränsa vad som är en enskild aktör och vilka andra noder eller nätverk som också kan utgöra aktörer i svensk terroristbekämpning kommer även ett antal svårdefinierade gränsfall nämnas.

Som tidigare nämnt är Säpo en central aktör. Säpo ska enligt Förordning (2001:1050) samarbeta med Rikskriminalpolisen och det övriga polisväsendet. Förordningen anger också att

³ Författarens understrykningar

”Säkerhetspolisen skall också samarbeta med andra myndigheter i den omfattning som är lämplig med hänsyn till respektive myndighets arbetsuppgifter.” (13 §). De ska också rapportera till regeringen i ärenden som kan ha betydelse för Sveriges säkerhetspolitik eller av annan anledning bör komma till regeringens kännedom (16§). Polisen har också fått utökade möjligheter att begära hjälp från Försvarsmakten (Justitiedepartementet, 2008: 13). Försvarsmakten kan bidra med direkt gripbara transportresurser (Regeringen, 2011: 17). Dock ska deltagande av Försvarsmakten godkännas av Regeringen, och det får bara gälla resurser polisen själv inte har (Regeringen, 2011: 18).

Samverkansrådet för terrorismbekämpning, som tidigare nämnts, inrättades av Säpo. Där ingår Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheter, Rikskriminalpolisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Försvarsmakten, Militära Underrätelsetjänsten (MUST), Försvarets Radioanstalt (FRA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Kustbevakningen, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), Tullverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Transportstyrelsen (Regeringen, 2011: 18). Det är nämnvärt att det dock är ett till synes ganska begränsat samröre mellan myndigheterna eftersom att det ”enbart” är de högsta cheferna som deltar i Samverkansrådet (Säpo b, 2012-12-19).

Samverkansrådet har också flera arbetsgrupper varav en är permanent. Det är Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT). Deras uppgift är att ta fram bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen och även att presentera strategiska analyser av omvärldsutvecklingen, självklart med fokus på terrorism som berör Sverige. NCT består av representanter från FRA, MUST och Säpo (Säpo b, 2012-12-19). NCT skulle också kunna tolkas som ett teknologiskt system, en punkt som tas upp senare.

Det finns också ett informellt samarbete mellan myndigheter om icke-spridningsarbete (Justitiedepartementet, 2008: 13).

I Regeringens strategi mot terrorism ingår även förbyggande åtgärder och där nämns att viktiga insatser kan genomföras av aktörer som ”skola, socialtjänst och kommuner liksom av frivilligorganisationer och forskningsväsendet.” (2011: 9). Justitiedepartementet listar i sin rapport ett antal myndigheter⁴ som i allmänhet deltar i terrorismbekämpning inom sina respektive mandat.

Flera multinationella samarbeten nämns i Regeringens strategi. Ett urval av dessa är Bernklubben⁵ och Counter-Terrorism Group, EU:s Terrorism Working Group och Counter Terrorism Group, Atlasnätverket, Prümrådsbeslutet, (Regeringen, 2011: 19), europeiska arresteringsordern, EU:s utrikestjänsts Joint Situation Center, kodex om Schengengränserna, Schengen

⁴ Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Försvarsmakten, Centralmyndigheten vid Justitiedepartementet (Justitiedepartementet, 2008: 12)

⁵ Bernklubben informell samarbetsgrupp för säkerhetstjänster inom EU och ett par andra länder. (Säkerhetspolisen, 2007: 11) Regeringens skrivelse 2011/12: 73 framgår det inte vad Bernklubben är därför har jag kompletterat med den här informationen.

informationssystem, Europol, Eurojust, (Regeringen, 2011:20), Financial Action Task Force (Regeringen, 2011: 24), europeiska laboratorienätverk (Regeringen, 2011: 35), European Traffic Police Network , "Marina initiativet", Airpol, European Programme for Critical Infrastructure Protection (Regeringen, 2011: 36), EU:s CBRN-handlingsplan (Regeringen, 2011: 37), och International Atomic Energy Agency (Regeringen, 2011: 38).

Vidare tillkommer de aktörer som har anknytning till styrning av de förvaltningsorganisatoriska aktörerna.

- **Vilken typ av kunskap, och vilka kapaciteter och resurser bidrar var och en av de aktuella aktörerna med i det givna sammanhanget?**

Var och en av de deltagande myndigheterna var och en med de kunskaper, kapaciteter och resurser som de som organisation sitter på. Att kartlägga det är en helt egen undersökning i sig, vilket kan vara viktigt om man avser effektivisera terrorismbekämpningen. För att beskriva lite om hur svenska myndigheter har inrättat specialfunktioner för att hantera kontraterrorismens krav kan Åklagarmyndigheten nämnas. De har en särskild kammare där säkerhetsmål tas upp och där specialutbildade åklagare finns tillgängliga (Regeringen, 2011: 18). Det ska däremot kommas ihåg att den inte behöver vara någon "ny" installation eftersom det behovet kan ha funnits längre än vad regerings terrorismbekämpningsstrategi har funnits. Brott mot rikets säkerhet har en betydligt längre historia.

- **Hur ser relationerna mellan aktörerna/noderna i säkerhetsfältet ut? (Det vill säga, är relationerna präglade av samarbete, konkurrens eller är de icke-existerande?)**
- **Beroende på relationernas karaktär, i vilken utsträckning samverkar noder/aktörer och i vilka situationer?**

Dessa två punkter kan delvis besvaras genom det utvalda materialet. Rent formellt pågår det ett samarbete mellan olika myndigheter. Samverkan sker till exempel genom Samverkansrådet, NCT och i ett antal andra formella och informella församlingar. Det kan dock förutsättas, tills annat är bevisat, att samarbete och samverkan sker inom ramen för det juridiskt sett möjliga.

Samverkansrådet är formaliserat så till vida att det finns en "myndighetsgemensam handlingsplan". Vidare beskrivs det att "Samverkansrådet har utvecklats till ett effektivt forum för myndighetssamverkan för att förbättra förmågan att förhindra terroristattentat" (Regeringen, 2011:18.) NCT är en permanent arbetsgrupp som kontinuerligt gör terrorhotbedömningar baserat på de tre deltagande myndigheternas tillgängliga information (Regeringen, 2011:18).

För att besvara den här punkten till fullo krävs det dock en annan typ av empiriskt material än det som finns tillgängligt för den här undersökningen. Till exempel skulle det behöva göras

djupintervjuer med relevanta tjänstemän, studera olika typer av kommunikation mellan aktörerna samt gå djupare ned i vad konkurrens i det här sammanhanget beror på. På vilket sätt manifesterar sig konkurrens mellan organisationer vars existens och uppgift beror av lagstiftning? En sådan undersökning skulle kunna vara behjälpt exempelvis av att studera de institutionaliserade sätten att se på andra myndigheter, hur policyprocessen ser ut, vilket utbyte politiker och tjänstemän har och vilket inflytande de har på varandra med mera. Samverkans syfte att "förbättra förmågan" ger också en ingång till att fundera på vad en sådan förbättring är.

- **Skyddsobjekt**

- **Vad är det som skyddas i noden? (Invånare, tillgångar, information eller rykte)**
- **Av vilken anledning skyddas det?**
- **Vad skyddas skyddsobjektet från? (Kan vara men behöver inte vara; brott, protester, avvikande beteende, olyckor eller icke-invånare)**

Säpo, en av de mest centrala aktörerna, har ett uppdrag att utföra vissa typer av uppgifter i ett visst syfte, vilket bland annat framgår av dess instruktion. Av de alternativen som radas upp ovan skulle däremot svaren vara följande; det är nodens invånare som skyddas, och till viss del tillgångar, om det tolkas frikostigt. Till exempel skulle infrastruktur kunna tolkas som en tillgång för Sverige i stort. Anledningen till att det skyddas är för att de är del av den nationella säkerheten. Säpo skyddar "Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten." (Säpo, 2012-12-30) Regeringen skriver också att den tredje delen av strategin avser att förbereda samhället för att skydda "individer och samhällsviktiga funktioner, it-system och anläggningar". (Regeringen, 2011: 3) Svaret kan alltså vara invånare och tillgångar av materiellt och icke-materiellt slag skyddas. Tolkas frågan friare kan arbetet anses ge skydd åt flera andra länder eftersom man i arbetet följer upp internationella terrornätverk.

Vad noden skyddas ifrån handlar framförallt om rena brott men även icke-invånare så till vida att personer med annat medborgarskap kan delta i terrorhandlingar. Brotten som avses finns kodifierade i Lag (2003: 148) om straff för terroristbrott, Lag (2006: 343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och Lag (2010: 299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

- **Invånare**

- **Vilka är invånarna?**
- **Vilka rättigheter och skyldigheter har de?**

Då invånare här ska förstås som människor är alltså den här nodens invånare är framförallt svenska medborgare, men särskilt skyddas den centrala statsledningen (Säpo, 2012-12-30). Det som konventionellt sett skulle ses som skyddsobjekt är däremot vidare, vilket togs upp i punkten ovan.

Vilka rättigheter och skyldigheter invånarna i noden har är en mycket bred fråga om det är svenska medborgare som åsyftas. Det är inte rimligt att avhandla alla dessa där här men regeringen poängterar till exempel att "Internationell rätt, inklusive mänskliga rättigheter, ska respekteras nationellt och internationellt. Demokratin ska skyddas utan att skada de värden som ska förvaras." (2011: 3) Frågan kan också smalnats av och riktas mot vilka skyldigheter de har i fråga om just terrorismbrott och terrorismbekämpning. Det framgår delvis av den lagstiftning som också nämndes ovan. Om man vill gå utanför det kodifierade rättigheterna och skyldigheterna skulle det också vara intressant att granska de etisk-moraliska aspekterna kring detta.

- **Förbrytare**

- **Vilken typ av handling gör en invånare till en förbrytare?**
- **Vilka är normerna i noden som förbrytaren då bryter mot?**

Förbrytarna här är relativt lätta att definiera, så till vida att den lagstiftning⁶ som finns på området beaktas. Lag (2003:148) om straff för terroristbrott anger i 2§ att;

"För terroristbrott döms den som begår en gärning som anges i 3 §7, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, 2) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller 3) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation."

Dessutom finns lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Den reglerar bestämmelser kring straffansvar för till exempel den som uppmanar allmänheten att begå särskilt allvarliga brott (3§) och den som meddelar instruktioner om tillverkning av sprängämnen, vapen etc. (5§)

Ytterligare lagstiftning som rör terrorism är lag 2009:62 om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns bestämmelser om administrativa åtgärder samt lag 2002:444 om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

Normerna som förbrytaren bryter emot är i det här sammanhanget generellt sett den samhällsliga normen att följa lagstiftning. En djupare analys av lagstiftningen skulle också kunna bidra till förståelsen av lagstiftningen och vilka normer, i begreppets "riktiga" betydelse, som styr invånarnas uppfattning om efterlevnad av lagstiftning. Normerna kan också handla om lojalitet mot det demokratiska systemet med mera. Precis som i punkten ovan kan de etisk-moraliska aspekterna plockas upp även här.

⁶ Lag (2003: 148) om straff för terroristbrott, Lag (2006: 343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och Lag (2010: 299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

⁷ 3§ listar ett antal brott ur brottsbalken och andra lagar om kemikalier, vapen etc.

- **Säkerhetssystem;**
 - **Ordning**
 - **Vilka är normerna kring och förväntningarna på en säker omgivning?**

Det här är en punkt som utifrån materialet kan besvaras genom den beskrivning som regeringen har på de säkerhetssystem, aktörer och lagstiftning som finns tillgänglig för terrorismbekämpning just nu. Det kan sammanfattas i att förväntningen är att Sverige, genom de åtgärder som tagits, inte drabbas av något terroristangrepp. Om så ändå blir fallet är förväntningen att samhället ska vara förberett för att hantera ett terroristdåds konsekvenser. (Regeringen, 2011: 3f)

Även här skulle man kunna dyka djupare ned i allmänhetens förväntningar, enskilda myndigheters förväntningar med mera för att få syn på mer detaljer i frågan.

- **Auktoritet**
 - **Vem eller vad har makten att definiera ordningen?**

Det här kan ses som en fråga som kan brytas ned på flera nivåer. Den övergripande och yttersta auktoriteten kan sägas tillfalla "folket" eftersom det demokratiska systemet är uppbyggt på ett sådant sätt. Rent praktiskt stiftar riksdagen de lagar som styr stora delar av verksamheten. Dessutom är Regeringen en viktig auktoritet då de kan utfärda förordningar.

Går man in på enskilda aktörer går det troligen att identifiera "lokala" auktoriteter inom myndigheterna som styr dagordning etc. Kliver vi upp på en nivå ovanför den nationella finns såklart även där ytterligare auktoriteter. Sverige har exempelvis antagit ett antal rambeslut som kommer från EU. Ett mer djupgående svar kräver andra typer av material och analysverktyg. Tyvärr ger materialet inte något svar på den här punkten.

- **Teknologier**
 - **Vilka teknologiska system finns?**

Var och en av de deltagande myndigheterna har var för sig system för hantering av underrättelse, information, personuppgifter med mera. Kanske är den mest uppmärksammade myndigheten i det avseendet FRA, som har möjligheter till signalspaning vilken riktas mot utländska förhållanden och sker på uppdrag av regering, Regeringskansliet och Försvarsmakten (FRA, 2013-01-04).

Det finns också svårplacerade enheter som organisatoriskt sett tillhör någon av de centrala aktörerna under noden men inte direkt är ett teknologiskt system. Nationella Insatsstyrkan är ett sådant exempel. Det är "samhällets yttersta polisiära resurs för att kunna ta omhand sådana allvarliga händelser som exempelvis pågående terroristattentat". (Regeringen, 2011: 17) Ett annat är NCT, vilket är en organisatorisk lösning på ett behov av informationsdelning mellan myndigheter. NI

och NCT är varken rakt av teknologiska system, men heller inte en social, ekonomiska eller kulturell resurs. De är heller inte helt självklart en egen aktör.

För förbättring av säkerhetssystem så bör de teknologiska systemen absolut vara av större intresse då det troligtvis är en central punkt för effektiv samverkan. Återigen är material, och metod, bristfälligt i det här avseendet.

- **Mentalitet**

- **Utifrån de kunskaper, kapaciteter och resurser som de enskilda aktörerna bidrar med; vad säger det om deras världsbild? Och vad finns det för åsikter om "preferred strategies for influencing human behavior"?**
- **Vilken är den önskvärda effekten av aktörernas åtgärder och hur mäts framgång?**
- **Vilka mentaliteter förekommer i noden? (Med andra ord, hur konstrueras och uppmärksammas frågor, eller i det här fallet säkerhet?)**
- **Vilken är nodens syfte? Lagligt eller illegalt syfte?**

Den här avdelningen av frågor är relativt omfattande. Utifrån det valda materialet kan frågorna enbart ges begränsade svar.

Generellt kan sägas att säkerhet här troligtvis ses som att framgångsrikt förhindrande av terrorattentat. Framgång kan troligtvis mätas efter förhindrande av vissa händelser, till exempel att förhindrande av att ett terrornätverk får tillgång till vissa produkter eller finansiering.

En del av mentaliteten som framgår av materialet är synen på demokrati och rättsäkerhet. Regeringen poängterar återkommande i sin strategi att "Respekten för rättstatsprincipen och våra grundläggande rättigheter och friheter är en av grundvalarna för arbetet med terrorismbekämpning." (Regeringen, 2011: 7) Andra värdeord som nämns är rättstrygghet, proportionerlig tillämpning av åtgärder och "insyn, tillsyn och kontroll". (Regeringen, 2011:7) För att gå vidare med dessa behövs andra typer av undersökningar.

Den sista frågan går däremot att ge ett relativt uttömmande svar. Det är högst sannolikt att nodens verksamhet allt igenom är laglig. Dock finns det frågor i verksamheten som angränsar till ej ännu existerande lagstiftning. Cheferna för myndigheterna som deltar i NCT till exempel uppmärksammat regeringen på behovet av lagstiftning som tillåter Säpo att inrikta FRA. En sådan juridisk möjlighet drogs in i slutet av 2009. (FRA, 2011: 2) Syftet med noden blir inte illegalt för det.

Resurser

- **Vilka sociala, ekonomiska och kulturella medel finns i noden?**

Många av de åtgärderna regeringen nämner i sin strategi riktas mot sociala och kulturella frågor. Flertalet samarbeten riktas mot att skapa dialog mellan kulturer och samhällen⁸ (Regeringen, 2011: 15), och dialog med riskgrupper nationellt⁹. Skolan har också fått ett förtydligt demokratiuppdrag i och med en ny skollag. (Regeringen, 2011: 13) Sociala insatsgrupper är också under utveckling. Där samverkar polisen med en rad andra offentliga aktörer¹⁰ (Regeringen, 2011: 13).

De ekonomiska medel som finns kan vara respektive myndigheters budget eller annat stöd för utveckling av samarbete nationellt eller transnationellt. Den här punkten skulle också dra nytta av mer utvecklade definitioner av de begreppen som tas upp.

- **Institutioner/institutionella arrangemang**

- **Vilka institutionella arrangemang är det som upprätthåller teknologierna?**

Det här är en av punkterna där det i det närmaste är omöjligt att inte referera till andra teoribildningar som tar upp processer av institutionalisering och organisationskultur. Om frågan tolkas mycket smalt och kartläggningen riktar in sig enbart på förekomsten av institutionella arrangemang ger det empiriska materialet en övergripande bild av dessa. Det som främst går att hitta i materialet är beskrivningarna av arrangemang, mer eller mindre permanenta och formaliserade, som syftar till samverkan för en ökad effekt i arbetet. Flera av de arrangemangen har redan nämnts, men de har också varit nationella till karaktären. Det förekommer olika typer av avtal, lagstiftning, överenskommelser, strategier, samarbeten formella och informella.

Det förekommer även en rad andra multinationella samarbeten. Att "samverka och samarbeta nationellt och internationellt" är en av utgångspunkterna i regeringens strategi (Regeringen, 2011: 7). internationella samarbeten som omnämns är Community Policing Preventing Radicalisation & Terrorism (Regeringen, 2011:12), United Nations Office on Drugs and Crime-Terrorism Prevention Branch, stöd till Counter-Terrorism International Task Force, Center on Global Counterterrorism Cooperation, (Regeringen, 2011: 14), och utbildningscenter i Bangladesh. (Regeringen, 2011: 15) Flertalet samarbeten sker inom ramen för Europeiska Unionen. Det är till exempel Radicalization and Awareness Network (Regeringen, 2011: 15).

⁸ UN Alliance of Civilizations, Anna Lindhs medelhavsstiftelse, svenska Alexandriainstitutet, EU:s stabilitetsinstrument

⁹ Lokala insatser mot våldsbejakande extremism av Sveriges Kommuner och Landsting, (Regeringen, 2011: 10) Försvarshögskolan, forum för Levande Historia, polisens Dialog-och Kontaktverksamhet, (2011: 11), EXIT inom stiftelsen KFUM Söder Fryshuset (2011: 13)

¹⁰ Socialstyrelsen, Statens skolverk, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (Regeringen, 2011: 11)

Regeringens strategi anger också att olika typer av institutionella arrangemang krävs för att hantera hot och följder av en eventuell incident. Till exempel behöver det sektorsövergripande planerandet och övandet förbättras och ökas i syfte att "motstå och hantera de störningar i samhället som kan bli följden av ett terroristattentat." (Regeringen, 2011: 3).

Den här punkten skulle också dra nytta av en tydligare definition. En organisation kan både vara en struktur och en aktör och därför är det lätt att blanda samman med den punkt som efterfrågar vilka aktörer som deltar i säkerhetsfrämjandet.

- **Praktiker**

- **Hur ser de system som rymmer mänsklig interaktion och beslutsfattande ut?**

Att undersöka praktiker är också typiskt en sådan fråga som kräver utläggningar av sådant slag som inte ryms här. Det kräver också såklart annan empiri än vad som tas upp i den här undersökningen. Det är däremot tydligt en sådan punkt som kan ha relevans för samarbetens effektivitet. Forskning om säkerhetsgemenskaper kan också utgå från ett perspektiv som tittar på interaktion mellan tjänstemän. Ett exempel på sådana studier är Pouliots *International security in practice: the politics of NATO-Russia diplomacy*.

5. Diskussion och utvärdering av *nodal governance*

Den här diskussionen och utvärderingen kommer centrera kring *nodal governance* och analysverktyget utifrån frågeställningen. Diskussionen tar upp *nodal governance* och analysverktyget i teoretiskt och metodologiskt avseende. Diskussionens perspektiv bygger på frågeställningarna och hur *nodal governance* kan relateras till förvaltningsforskning och i viss mån övriga relevanta forskningsfält, säkerhetspolitik och terrorismstudier.

5.1 Metodologiska aspekter

Metodologiskt sett finns det ett par problem med *nodal governance* så som den ser ut idag. För det första saknas tydliga sätt att värdera vad som är en "viktig" nod. Med andra ord behövs någon typ av operationella indikatorer för att identifiera noden så att den inte tas ut på ett godtyckligt sätt. Avgränsningen av noden avgör sedan analysens omfång och undersökningens möjlighet till insikt om fallet. I tidigare forskning saknas exempel på hur avgränsningen av studieobjekten har gjorts. Det kanske går att utveckla analysverktyget mot att "utnämna" noder för olika verksamhetsfält. Vad krävs till exempel för att en nod ska vara relevant för studier av internationell säkerhetspolitik?

Den andra frågan som dykt upp är vilken användning *nodal governance* egentligen har med tanke på att beståndsdelarna i *nodal governance* kräver så pass mycket olika empiri och olika

metoder för att nå den kunskap som efterfrågas. Antingen blir analysverktyget oanvändbart och ger enbart mycket översiktlig överblick av ett sammanhang eller kräver den mycket omfattande forskning, kanske med hjälp av specialister inom olika discipliner. En av styrkorna är dock helhetsperspektivet och överblickbarheten det bidrar med.

Det leder vidare till nästa krux med *nodal governance*. Vilken är behovet av *nodal governance* för forskare som redan arbetar med etablerade metoder inom sina discipliner? Det är tänkbart att "praktiker", eller den som har behov att av förbättra sin organisation, har större efterfrågan av översikten. Översiktligheten kan sedan hjälpa dem att fundera på vilka punkter som behöver utredas ytterligare så att forskningen kan inriktas mot rätt problem. Det är säkert också möjligt att gå "den andra" vägen om det finns problem som iakttagits och behöver sättas in i ett sammanhang så att rätt typ av utredningar kan göras. Det skulle innebära att empirin får styra mer än vad den har gjort i den här undersökningen. Här har snarare litteraturen dammsugits på ingångsvärden för hur en nodal kartläggning kan gå till. De punkter som ingår i analysverktyget som sedan togs fram skulle var för sig i princip kunna innebära en hel uppsats. Utifrån dessa iakttagelser kan teorin sägas ha stärkts tack vare att utformning av teorin och analysverktyg verkar vara användbara för effektivisering och förbättring precis som bland annat Wood förespråkar.

Till sist, vad gäller de metodologiska, aspekterna går det att fundera över hur forskning med *nodal governance* som utgångspunkt ska erhålla kontinuitet. Då det ännu finns en del kvar att slipa på vad gäller analysverktyg som utgår från *nodal governance* och att det är användbart i flera discipliner kan bli svårt att framöver behålla en översikt över utvecklingen i frågan. Det är dock inget som är exklusivt för just den här frågan. Trots att *nodal governance* kanske främst är användbar i praktiknära sammanhang, bör rimligtvis vidareutveckling av analysverktygen gynnas av att ske i ett samordnat och i ett akademiskt sammanhang.

I jakten på operationella indikatorer har det varit ett återkommande problem att den litteraturen som har funnits tillgänglig för den här studien (något inlägg i fältet kan såklart ha förbisetts) saknar tydliga definitioner av de olika beståndsdelarna som en nod består av. Det leder såklart till att analysverktygets reliabilitet och validitet sjunker då det inte har gått att ta reda på vad man ska leta efter eller hur det ska omsättas i indikatorer. I fallstudien ovan gjordes till exempel valet att benämna noden som *idémässig* då alternativet var *fysisk*. De två kategorierna är inte ömsesidigt uteslutande utan borde kompletteras av någon kategori, kanske *konkret*. Idémässig kanske dessutom kan brytas ned till fler kategorier som *politisk* och *religiös*.

Ytterligare luckor i verktyget är grupper som NI och NCT. De är inte egna aktörer då de i hög grad styrs av någon annan. De är heller inte teknologiska system, inte aktörer, inte sociala eller ekonomiska resurser. Återigen faller grupper som de mellan kategorierna, antingen för att de inte är tillräckligt uttömmande och/eller på grund av avsaknad av definitioner.

5.2 Teoretiska aspekter

I teoretiskt avseende finns också en del övrigt att önska kring *nodal governance* åtminstone om det betraktas ur ett säkerhetspolitiskt statsvetenskapligt perspektiv. Till exempel är beskrivning en av säkerhet något svår att förhålla sig till. Vad är rätt nivå av säkerhetsåtgärder om de inte får vara för påträngande eller för frånvarande? Å andra sidan kanske det ska betraktas som *nodal governance* essentiella fråga då de är en fråga som alltid måste betraktas av exempelvis lagstiftande församlingen i ett land. Det kan vara en nyttig ingång i policyprocesser och strategiska beslut, eftersom det innebär en avvägning mellan frihet och skydd.

Dessutom finns ett problem som jag antar härstammar från teorins kriminologiska bakgrund. Ramverket kan "bara" hantera och bidra till att kartlägga hot som uppstår på grund av förbrytare. För ökad användbarhet inom säkerhetspolitiska studier bör det utredas om teorin kan kompletteras med ett bredare säkerhetsbegrepp.

Det leder vidare till diskussionen om maktbegreppet som inte får ta någon stor plats i själva teorin. Button lägger dock grunden för att koppla på Lukes maktteori gentemot hur man ska balansera säkerhetsåtgärder och friheter (2008: 144). Även Wood och Dupont glider in på det spåret då de för ett resonemang om komplexitet i organisatoriska sammanhang. De lyfter fram att ökad pluralitet i strukturer innebär ökad mångfald av rationaliteter eller mentaliteter, vilket kan resultera i maktkamper eller andra negativa konsekvenser (2006: 242). *Nodal governance* ger också till viss del utrymme för att utreda relationer och maktförhållanden mellan aktörer inom ett organisatoriskt fält (Dupont, 2006: 87). Fortsatta studier kan absolut gå vidare på det spåret och antingen koppla mot tidigare forskning om förvaltning och makt eller mot det säkerhetspolitiska spåret om tvångsmedel och makt.

Verktyget och teorin lämnar vidare övrigt att önska vad gäller granskning av demokrati. Keohanes kritik av transnationella nätverk kan relateras till detta. Han utgår dock från att den demokratiska kontrollen av internationella organisationer är svag och att det i praktiken är en elit som styr de internationella organisationerna. Ett annat av hans antagande är att det ofta är en lång kedja från demokratiskt beslut, medborgarnas val, till beslut som fattas i internationella organisationer vilket reducerar medborgarnas faktiska makt. Han anser att de traditionella modellerna för delegerande av makt måste stödjas med andra medel för ansvarsskyldighet och att transparens är ett ofrånkomligt krav. Hans "råd" i frågan är att de nationella demokratiska strukturernas kontrollmekanismer bör utgöra grund för hur de kan se ut i den multinationella kontexten. Fokus bör ligga på robusta demokratiska institutioner inrikes, att formalisera strukturerna för internationella delegationer och arbeta med de transnationella nätverkens roll. För att bibehålla

de demokratiska värdena anser han att internationella institutioner måste kunna hållas ansvarig inför folket på något sätt (Keohane, 1998¹¹).

Det finns en hög grad av relevans att gå vidare med ett sådant spår då mycket av säkerhetsgovernance inkluderar tvångsåtgärder, hemliga och icke-hemliga, våldsamma eller icke-våldsamma. Det är en helt "naturlig" del av förvaltningens maktutövning i ett fall som terrorismbekämpning, men för att optimera säkerhetssystem så måste hela bilden klargöras. Det är dessutom intressant utifrån hur forskare som Deflem klarlägger att polis och militär, "sida vid sida", deltar i terrorismbekämpning men utifrån radikalt olika logiker (2010: 189). Därför är det en demokratisk granskning och granskning av åtgärder för ansvarsutkrävande något att gå vidare med även inom *nodal governance*.

6. Slutsatser

Den här delen kommer dels lyfta fram vilka slutsatser som kan dras utifrån forskningsfrågorna och den genomförda analysen. Avsnittet syftar till att avrunda diskussionen och sammanfatta idéer för framtida forskning.

Den här studien har inte förklarat några samband. Studien har också lagt sig utanför debatten om vilken aktör som är mest lämpad för terrorismbekämpning och vilken "diskurs", krig eller lagföring, som ska få råda. Den har heller inte utrett grundantagandena om terrorism som hot eller om terrorismbekämpningens effektivitet. Det har inte handlat om terrorism som säkerhetsfråga i första hand utan om terrorismbekämpning som förvaltningsfråga.

Det har istället varit ett försök att utifrån ett, relativt nytt och obeprövat teoretiskt ramverk analysera en komplex situation av förvaltning.

Studiens tillvägagångssätt har bestått av ett antal steg. Först har litteraturen om *nodal governance* dammsugits dels på förklaringar om teorins beståndsdelar, och dels på potentiella operationella indikatorer. Dessa har sedan sammanställts till en sammansatt modell som också presenterats i ett analysverktyg. Det har sedan testats mot empiri om svensk terrorismbekämpning. Vad studien har gjort är att laborera med ett analysverktyg för att pröva det mot svenska myndigheter som ingår i arbetet med terrorismbekämpning. Den har också satts i perspektiv till andra relevanta forskningsfält under diskussionen.

Utvärderingen har visat att analysverktyget fungerat förvånansvärt väl med tanke på valet av empiriskt material. Luckorna i verktyget har kunnat uppmärksammas. Lite beroende på vilket perspektiv som antas hittas såklart olika luckor. Förslaget är att säkerhetsbegreppet,

¹¹ Den digitala versionen av artikeln innehåller ingen sidnumrering.

ansvarsutkrävande och makbegreppet plats i *nodal governance* utvecklas mera. Flera operationella indikatorer behöver också tydligare definitioner.

För att återkomma till förvaltningsforskningens brister har den här studien också visat på ett förslag till teoretiskt ramverk som på ett systematiserat sätt kan återspegla helheten i komplexa sammanhang. Ett ramverk som *nodal governance* är ett sätt att zooma ut, att fånga in spretiga beståndsdelar, en mångfald av samtidiga processer och mer eller mindre löst sammanknutna aktörer. Styrkan ligger i möjligheten att skapa överblick, att kartlägga för att sedan kunna dyka ned i enskilda processer och beståndsdelar som behöver förbättras. Det ska inte glömmas bort att det är vad åtminstone forskare som Button och Wood vill att *nodal governance* ska användas till, även om det bara är det första steget i en sådan process som prövats här.

Sammanfattningsvis har prövningen av analysverktyget mot empirin har visat på viktiga ingångar till utvecklingsmöjligheter för *nodal governance*. Dessutom har analysverktyget kunnat utvärderas och förslag till förfining av verktyget har kunnat presenteras. *Nodal governance* är fortfarande ingen färdig produkt, varken som teori eller analysverktyg. Den här studien däremot har visat på möjligheterna och begränsningarna i dess användbarhet för att beskriva och förklara den komplexa förvaltningsmiljö terrorismbekämpning organiseras i.

Källor

Lagstiftning

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Förordning (2002: 1050) med instruktion för Säkerhetspolisen

SFS (1986:223) Förvaltningslagen

SFS (2003: 148) om straff för terroristbrott

SFS (2006: 343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

SFS (2010: 299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Publicerat material

Adler, Emanuel & Barnett, Michael N. (red.) (1998). *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press

Alexander, Yonah (red.) (2002). *Combating terrorism: strategies of ten countries*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press

Button, Mark (2008). *Doing security: critical reflections and an agenda for change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Deflem, Mathieu (2010). *The policing of terrorism: organizational and global perspectives*. New York: Routledge

Duffield, John S. International Security Institutions: Rules, Tools, Schools, or Fools? I Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah A. & Rockman, Bert A. (red.) (2008[2006]). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press

Hansén, Dan (2007). *Crisis and perspectives on policy change: Swedish counter-terrorism policymaking*. Diss. Utrecht : Universiteit Utrecht

Karlsson, Michael. (2009). 'An Institution is Born': The Formation of a Lithuanian Counter-Terrorism Institution after 9/11. *Cooperation and Conflict*. 44: 7-25

Kempa, Michael, Carrier, Ryan, Wood, Jennifer och Shearing, Clifford. (1999) Reflections on the evolving concept of 'private policing'. *European Journal on Criminal Policy and Research* 7: 197-223

Keohane, Robert O. (1998) International institutions: Can interdependence work? *Foreign policy*, Spring: 82-96, http://www.columbia.edu/itc/sipa/S6800/courseworks/international_keohane.pdf, hämtad 2012-12-22

- Loader, Ian och Walker, Neil. Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security. I Wood, Jennifer & Dupont, Benoît (red.). (2006) *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge Univ. Press, Cambridge
- Lundquist, Lennart. (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart. (1996) "Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning" i *Statsvetenskaplig tidskrift*. (4): 359-375
- Manning, Peter K, Two case studies of American anti-terrorism. I Wood, Jennifer & Dupont, Benoît (red.). (2006) *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge Univ. Press, Cambridge
- March, James och Olsen, Johan. "Elaborating the 'new institutionalism'". I Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah A. & Rockman, Bert A. (red.) (2008[2006]). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press
- Mörth, Ulrika & Sahlin, Kerstin (red.) (2006). *Privatoffentliga partnerskap: styrning utan hierarkier och tvång?*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag
- Palidda, Salvatore. Revolution in Police Affairs. I Dal Lago, Alessandro och Palidda, Salvatore (red.) (2010) *Conflict security and the Reshaping of Society: The civilization of war*. New York, Routledge
- Peters, B. Guy (2005). *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. 2. Ed, Continuum, London
- Petersson, Olof. (2007) *Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation*, 6., [aktualiserade] uppl., SNS förlag, Stockholm
- Pierre, Jon och Peters, B. Guy. (2000) *Governance, politics and the state*, Macmillan, Basingstoke
- Pouliot, Vincent (2010). *International security in practice: the politics of NATO-Russia diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Premfors, Rune. (2003) *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur, Lund
- Premfors, Rune. (2009) *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur, Lund
- Romaniuk, Peter (2010). *Multilateral counter-terrorism: the global politics of cooperation and contestation*. Abingdon, Routledge
- Sandström, Annica (2008). *Policy Networks: the relation between structure and performance*. Diss. Luleå : Luleå tekniska univ., 2008
- Scheffran, Jürgen. The Complexity of Security. *Complexity*. 14 (1): 13-21
- Uhr, Christian i Nilsson, Nils-Olov (red.) (2011) *Samverkan- för säkerhets skull!*, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, DanagårdLiTHO
- White, Adam. The New Political Economy of Private Security. *Theoretical Criminology* 16 (1): 85-101

Wood, Jennifer. Research and Innovation in the Field of Security. I Wood, Jennifer & Dupont, Benoît (red.). (2006) *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge Univ. Press, Cambridge

Wood, Jennifer & Dupont, Benoît (red.). (2006) *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge Univ. Press, Cambridge

Zimmermann, Doron & Wenger, Andreas (red.) (2007). *How states fight terrorism: policy dynamics in the West*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers

Skrivelser

Regeringen, Skrivelse 2007/08:64 Nationellt ansvar och internationellt engagemang, en nationell strategi för att möta hotet från terrorism, Stockholm, Justitiedepartementet, 2008-02-07

Regeringen, Skrivelse 2011/12:73 Ansvar och engagemang, en nationell strategi mot terrorism, Stockholm, Justitiedepartementet, 2012-02-09

Övrigt material

FRA m fl, "Skrivelse FRA 20 400:4068/181 Revidering av övergripande strategi mot terrorism-kommentar från Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt inom ramen för NCT-samarbetet", 2011-10-25

Justitiedepartementet, "Landprofil för Sveriges arbete mot terrorism", Stockholm, 2008-10-31

Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2007*,

<http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.59a6ce1f116807f34088000515/Sakerhetspolisen2007.pdf>, hämtad 2013-01-04, Tabergs Tryckeri, Taberg, 2007

Webbsidor

FRA, <http://fra.se/verksamhet.4.html>, hämtad den 2013-01-04

Ne.se, http://www.ne.se/sve/skrivelse?i_h_word=skrivelse, hämtad den 2012-12-23

Regeringen, . <http://regeringen.se/sb/d/2483/a/17349#S>, hämtad den 2012-12-23

Riksdagen, <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Ordbok/riksdagsskrivelse/>, hämtad den 2012-12-23

Säpo,

<http://www.sakerhetspolisen.se/omsakerhetspolisen.4.3b063add1101207dd46800055415.html>, hämtad 2012-12-30

Säpo b,

<http://www.sakerhetspolisen.se/terrorism/samverkansradetmotterrorism.4.7671d7bb110e3dcb1fd80002830.html>, hämtad 2012-12-30